

Ehitushangete lepingute täitmine ja järelevalve

*Millised riskid esinevad ehituslepingute täitmisel ja
kuidas neid maandada?*

Ehitushangete lepingute täitmine ja järelevalve

Millised riskid esinevad ehituslepingute täitmisel ja kuidas neid maandada?

Mida me auditeerisime?

Riigikontroll auditeeris kümne hoone põhjal, mis on valminud aastatel 2015–2018, kas ehitushangete tulemusel sõlmitud hankelepingute täitmine on toimunud kooskõlas riigihangete seadusega, kas hankijad on oma sisemise töökorraldusega loonud piisavad eeldused lepingute korrektseks täitmiseks ja probleemide kiireks lahendamiseks ning kas Rahandusministeerium teeb lepingute täitmise üle piisaval määral järelevalvet.

Hooned, mille ehitamiseks korraldatud riigihangete lepingute täitmist Riigikontroll analüüsis, ei olnud välja valitud juhuslikult, vaid auditi eesmärkidest tulenevalt. Selleks analüüsis Riigikontroll eelnevalt riigihangete registri ja hankijate raamatupidamise andmeid ning valis auditeerimiseks eelkõige juhtumid, kus registris avaldatu ja raamatupidamisandmetes nähtu põhjal võis eeldada, et lepingu täitmisel on ilmnenud raskusi, mis aga ei tähenda seda, et need oleks tingimata tingitud hankija tegevusest.

Riigikontroll ei hinnanud selle auditi käigus juhtudel, kus see polnud auditi eesmärgi saavutamiseks vajalik, kas nende hoonete ehitajate leidmiseks toimunud hankemenetlused ise olid õiguspärased või mitte.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Uute hoonete ehitamiseks või vanade renoveerimiseks kulub igal aastal märkimisväärne hulk maksumaksja raha, näiteks 2017. aastal tehti ehitushankeid 1,1 miljardi euro väärtuses. Maksumaksja huvides on avaliku raha võimalikult otstarbekas kasutamine, mistõttu peaks korrektne ehitushanke läbiviimine tagama, et ehitamine toimub ka tegelikkuses maksumaksja jaoks kõige paremal viisil.

Samuti on maksumaksja huvitatud, et ehitamise käigus ei tekiks põhjendamatuid seisakuid ning ehitus ei veniks, sest ühest küljest põhjustab suurte hoonete ehitamine ebamugavust ümbruskonnale, teisest küljest aga kaasneb ehitamisega tihti olukord, kus ehitatavasse hoonesse kavandatud teenuseid pakutakse asenduspindadel, mis pole nende teenuste pakkumiseks mõeldud.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontroll leidis, et vaid kolm auditeeritud hankijat kümnest olid lepingu täitmisel tegutsenud säästlikult, otstarbekalt ja läbipaistvalt. Kuus auditeeritud hankijat olid oma sisemiste kordadega selleks eeldused loonud, olles olulises osas selgelt piiritletud erinevate ametiisikute ja töötajate ülesanded selles protsessis. Samuti ei saa mõjusaks pidada Rahandusministeeriumi järelevalvet riigihangete üle, kuna see ei hõlma piisavalt hankelepingu täitmisega seonduvat.

Ehitised ei saa valmis nõutud tähtajaks ja riigihanke tulemusel kujunenud maksumuse eest. Keskmiselt sai ehitise kasutusele võtta kaheksa kuud hiljem, kui oli ette nähtud esimese ehitamiseks sõlmitud hankelepinguga. Ehituse maksumus kallines algse hankelepinguga võrreldes keskmiselt 20%. Ehitamine venib ja kallineb peamiselt juhtudel, kui hankija asub töid hankima puuduliku ehitusprojekti alusel või kui ehitamise käigus ilmneb, et ehitaja ei suuda nõutud viisil lepingut täita.

Samas olid kõik auditeeritud valminud ehitistega rahul ja ka Riigikontroll ei tuvastanud, et mõni ekspertiis oleks viidanud nende nõrgale ehituskvaliteedile või ohtlikkusele. Sellest võib järeldada, et hankijad küll seisavad selle eest, et valmiv hoone oleks kvaliteetne ja kasutajasõbralik, kuid vaatavad mõningatel juhtudel ehitusprotsessis riigihangete üldpõhimõtete ja riigihangete seaduse eesmärkide täitmisele läbi sõrmede.

Riigikontrolli olulisemad leiud ja soovitused olukorra parandamiseks:

- **Et kaitsta võimalikes vaidlustes oma huve ja tõendada, et ehitushanke leping on täidetud riigihangete seaduse eesmärkidega kooskõlas, tuleb hankijatel ehitamise käik läbipaistvalt dokumenteerida.** Audit näitas, et ehitamist ei dokumenteerita enamasti selliselt, et muudatused, mis võrreldes algsete hankedokumentidega on ehitamise käigus tehtud, oleks dokumentides piisavalt põhjendatud. Hankelepingu täitmise käigus tellitakse tihti lisatöid, mille tellimise põhjused ei tule sageli dokumentidest välja. Põhjendamatult ehitajale raha makstes või hiljem hanketingimustes muudatusi tehes aga antakse talle eelis võrreldes teiste konkurentidega, kes oleks lõplikke tingimusi teades võinud teoreetiliselt hanke võitjast parema pakkumise teha.
- **Hankijad peavad omalt poolt kaasa aitama, et pahatahtlike ehitajate rikkumised ehituslepingute täitmisel saaksid fikseeritud ja teised hankijad oleksid neist teavitatud.** Seni ei ole seadusega ette nähtud võimalused pahatahtlike ehitajate vältimiseks toimima hakanud. Endiselt teevad arvestataval osal hangetest parima pakkumise ehitajad, kes hoolimata täiendavast kinnitusest, et on võimelised nõutud tingimustel ehitama, ei ole seda tegelikkuses eesmärgiks seadnud. Ehitamise käigus toimunud kirjavahetustest ilmneb ka erapooletutele isikutele selgelt, et ehitaja soovib asendada hankes nõutud lahendusi enda jaoks odavamatega ja seeläbi saavutada hinnasääst.
- **Hankijad peavad oluliselt rohkem panustama projekteerimisele enne ehitushanke väljakuulutamist ja korraldama projekteerimis- ja ehitushanke koos ainult äärmise vajaduse korral.** Paljud hankelepingu elluviimise käigus tekivad probleemid saavad alguse sellest, et töid hangitakse puuduliku projekti alusel, mille järgi ehitada ei saa, või muutuvad hankija soovid ning ehitajal tuleb lahendusi ümber või juurde projekteerima hakata. Seejuures ei toimita enamasti nii mitte teadmatusest või oskamatuses, vaid ajalisel või rahalisel surve all, kuna loodetakse, et ehitamisega samal ajal projekteerides on võimalik aega ja raha kokku hoida. Riigikontrolli analüüsitud objektidest ei vastanud ühegi sellise ehitise puhul, kus paralleelselt ehitamisega ka projekteeriti, valminud objekt

algsetele hanketingimustele. See on aga vastuolus riigihangete seaduse põhimõtetega. Juhtudel, kus ehitamist hangitakse juba algselt koos projekteerimisega, on riigihangete seaduse järgimise võimalikkus üldse küsitav ning vajaks Rahandusministeeriumi täiendavat analüüsi ja juhendmaterjale.

- **Selleks et raskuste ilmnemisel kulgeks nendest ülesaamine võimalikult ladusalt, tuleb hankijatel oma sisemistes töökordades selgelt kindlaks määrata, kes ja milliste küsimuste eest hankelepingu täitmise käigus vastutab.** Audit näitas, et mitmed ilmnunud probleemid olid põhjustatud selge tööjaotuse puudumisest ja hägusast vastutusest ehk teisisõnu sisekontrollisüsteemi nõrkusest. Samuti on nõuded huvide konflikti ennetamise kohta kirjutatud riigihangete seadusesse selleks, et hankija võimalikud riskikohad enda jaoks läbi mõtleks, mitte ei üritaks vastutust enda pealt ära veeretada, nagu see praktikas ilmnunud on.
- **Rahandusministeerium peab järelevalve käigus pöörama senisest rohkem tähelepanu hankelepingute täitmisele ja ehituslepingute täitmisel ilmnevate süsteemsete probleemide analüüsile.** Rahandusministeeriumi järelevalve hankelepingute täitmise üle ei ole olnud piisavalt põhjalik, et võimaldaks süsteemselt analüüsida, kas tuvastatud eksimused on põhjustatud üksnes hankija oskamatusesest või pahatahtlikkusest või on osaliselt tingitud ka sellest, et seadus ei ole rakendatav. Ehitushangete puhul eeldaks süsteemse järelevalve tegemine lepingu täitmise üle vähemalt osalist ehitusdokumentatsiooni analüüsi, mida ministeerium senini pole teinud. Samuti peaks Rahandusministeerium juhtima hankijate tähelepanu sellele, et on oluline esitada riigihangete registrisse õigeid andmeid, ning andma neile näpunäiteid, kuidas sanktsioone tulemuslikult rakendada ja pahatahtlikke ehitajaid vältida.

Auditeeritute vastused: aruandele on lisatud Rahandusministeeriumi ja Tallinna Linnavalitsuse vastused neile antud soovitudele ning auditeeritute kommentaarid aruande kohta. Oma arvamuse esitasid seitse auditeeritut, neist Rae vald, Ida-Tallinna Keskhaigla ja Tallinna Tehnikaülikool jäid mitmes küsimuses Riigikontrolliga eriarvamusele. Auditeeritute kommentaarid ja Riigikontrolli seisukohad nende kohta on esitatud alates leheküljest 35.

Sisukord

Valdkonna ülevaade	5
Auditeeritute tegevus hankelepingu täitmisel	8
Ainult kolm hankijat kümnest tegutsesid säästlikult, otstarbekalt ja läbipaistvalt	8
Ehitised ei valmi plaanitud tähtajaks ja lähevad kallimaks	9
Pahatahtlikud ehitajad toovad hankijatele kaasa palju ebamugavusi	13
Osa hankijaid võis olla püüdnud eirata olemasolevat konkurentsi	17
Puudused dokumenteerimisel ei võimalda alati hinnata riigihangete seaduse üldpõhimõtetest kinnipidamist	19
Paljud ehituse käigus ilmnevad probleemid on tingitud puudulikust projektist	21
Kui ehitamisega samal ajal ka projekteeritakse, siis muutub enamasti hankelepingu ese	23
Neil, kes harva ehitustöid hangivad, puudub ehituse juhtimise kompetentsus	26
Auditeeritute sisekontrollisüsteem lepingute täitmisel	28
Ligi poolte auditeeritute sisekontrollisüsteemis esines olulisi puudusi	28
Hankijate tegevus huvide konflikti ennetamisel pole piisav	30
Rahandusministeeriumi järelevalve hankelepingute üle	31
Rahandusministeeriumi järelevalve hankelepingute täitmise üle pole olnud piisav	31
Riigikontrolli näpunäited paremaks tegutsemiseks ehitushangetel	33
Riigikontrolli soovitusel ja auditeeritute vastused	35
Auditi iseloomustus	42
Auditi eesmärk	42
Hinnangu andmise kriteeriumid	42
Riigikontrolli varasemaid auditeid ehituse ja ehitushangete valdkonnas	44
Lisa A. Auditi käigus tehtud intervjuud	45
Lisa B. Riigikontrolli hinnang auditeeritud hankijatele	46

Valdkonna ülevaade

1. Avalikku raha kasutavad asutused peavad asjade ostmiseks ning teenuste ja ehitustööde tellimiseks korraldama riigihankeid. Selliseid asutusi nimetatakse hankijateks.

Riigihangete register on riigihangete andmete töötlemiseks asutatud andmekogu, kuhu esitavad andmeid hankijad ja mille vastutav töötaja on Rahandusministeerium.

Allikas: riigihangete seadus, § 181

2. **Riigihangete registri** andmetel korraldati aastatel 2015–2017 Eestis keskmiselt 10 458 riigihanget aastas¹. Sellest 26% moodustasid ehitustööde hanked, mis muude hangetega võrreldes on kõige kallimad ja keerukamad. Keskmise ehitushanke maksumus on 53% suurem kui teenuste hanke maksumus ja 73% suurem kui keskmise asjade hanke maksumus.

3. Ehitustegevus elavneb ja kallineb enamasti majanduskasvu kõrgr perioodil. Kui 2016. aastal moodustas ehitushangete maksumus riigihangete kogumaksumusest veidi üle kolmandiku (34%), siis 2017. aastal juba pea poole (48%) (vt tabel 1).

Tabel 1. Riigihanked aastatel 2015–2017

	Hangete arv	Ehitushangete arv	Hangete maksumus (eurodes)	Ehitushangete maksumus (eurodes)
2015	10 652	2531	2 552 234 083	736 015 960
2016	10 343	2750	2 348 675 323	784 041 463
2017	10 380	2995	2 378 173 490	1 146 607 657

Allikas: riigihangete register

4. Riigihanke võib jagada kolmeks etapiks:

- hanke kavandamine ehk kõik see, mis toimub enne, kui võimalikke **pakkujaid** hankest teavitatakse;
- hankemenetluse** läbiviimine ehk see, mis toimub hanketeate avaldamisest kuni hankelepingu sõlmimiseni;
- hankelepingu täitmine ehk kõik see, mis toimub pärast seda, kui edukaks osutunud pakkujaga sõlmitakse hankeleping.

5. Hankeleping tuleb üldjuhul täita nende tingimuste kohaselt, mis hankes välja kuulutati. Ehitushangete keerukuse tõttu ilmneb aga sageli soov hankelepingut selle täitmise käigus muutma hakata. Kui aga hankelepingu täitmise käigus hanke olulised tingimused (nt ehituse puhul tööde sisu ja maht, maksumus ja tähtaeg) muutuvad, ei pruugi töö lõppemisel saadu vastata soovitudle ning esineb risk, et nendel tingimustel, millega leping lõpuks täideti, oleks hankes võinud osaleda ja teha ehitustöö soodsamalt need pakkujad, kes esialgsete tingimuste tõttu hankest kõrvale jäid või edukaks ei osutunud.

Pakkuja – ettevõtja, kes on riigihanke käigus esitanud hankijale pakkumuse.

Allikas: riigihangete seadus, § 7 lg 1

Hankemenetlus – riigihanke korraldamine riigihangete seadusega sätestatud korras. Seadusega on ette nähtud maksumuse piirmäärad, millest alates tuleb seadusega sätestatud korda rakendada, ja võimalikud hankemenetluse liigid:

- avatud hankemenetlus,
- piiratud hankemenetlus,
- innovatsioonipartnerlus,
- võistlev dialoog,
- konkurentsipõhine läbirääkimistega hankemenetlus,
- väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus.

Menetluse tulemusel selgub pakkuja, kellega sõlmitakse hankeleping.

Allikas: riigihangete seadus

¹ See statistika ei hõlma väikesemahulisi hanked, mida ei korraldata riigihangete registri kaudu või mille kohta andmeid sellele registrile esitama ei pea.

Ehitusprojekt on ehitise või selle osa ehitamiseks ja kasutamiseks vajalike dokumentide kogum, mis koosneb seletuskirjast, tehnilistest joonistest, hooldusjuhenditest ja muudest asjakohastest dokumentidest.

Ehitusprojekt koostatakse, lähtudes tellija soovidest, vajadustest, tema antud lähteülesandest ning kooskõlas üldplaneeringuga, detailplaneeringuga või projekteerimistingimustega ning kinnisasja kitsendustega, kui need on olemas.

Ehitusprojekti võib koostada kolmes järgus: eelprojekt, põhiprojekt ja tööprojekt.

6. Ehitamine toimub **ehitusprojekti** alusel. Mida üldisemas järgus on hanke väljakuulutamise ajal ehitusprojekt, seda suurem on tõenäosus, et ehitamise käigus ilmnevad asjaolud, mida nii hankija kui ka pakkujad ei osanud hankemenetluse toimumise ajal ette näha ja mis tingivad hankelepingu muutmise.

7. Peale hankija ja ehitaja on hoonete ehitamiseks sõlmitud lepingute täitmisel olulised veel järgmised osapooled:

- projekteerija, kes peab üldjuhul tegema autorijärelevalvet ja lahendama jooksvalt projektiga seotud küsimusi²;
- hankija palgatud omanikujärelevalve tegija, kes esindab ehitusprotsessis hankijat, tagab ehitustööde kulgemise projekti kohaselt, ehituslike normide järgimise ja ehitustööde nõuetekohase dokumenteerimise;
- hanke võitja (ehitaja) palgatud alltöövõtjad, kes ehitusplatsil töid teevad;
- riigiasutused, kelle ülesanne on jälgida, et valmiv ehitis vastaks kehtestatud ohutus- või tervisenõuetele, näiteks Päästeamet või Terviseamet;
- kohalik omavalitsus, kelle ülesanne on väljastada ehitisele ehitus- ja kasutusluba.

8. Ehitamise käigus tehtavad tööd tuleb dokumenteerida, et hiljem oleks võimalik kontrollida, kuidas on ehitis ehitatud. Dokumenteerimisnõuded tulenevad ehitusseadustikust, mille järgi on peamised ehitisdokumendid järgmised: teostusjoonised, ehituspäevik, kaetud tööde aktid, töökoosolekute protokollid, seadmete seadistus- ja katseprotokollid, paigaldus-, hooldus- ja kasutusjuhendid. Et hinnata, kas ehitustööd toimusid riigihankes ette nähtud tingimustel, on neist dokumentidest olulisemad töökoosolekute protokollid ja ehituspäevik. Just neis peaks arusaadaval kujul sisalduma põhjused ja selgitused, kui võrreldes algse lahendusega on otsustatud midagi ehituse käigus muuta.

9. Riigihangete valdkonda reguleerib Eestis riigihangete seadus, millega on sätestatud riigihangete korraldamise reeglid, hangetega seotud isikute õigused ja kohustused ning järelevalve riigihangete üle. 2017. aastal hakkas kehtima uus riigihangete seadus, mis muu hulgas muutis varasemast paindlikumaks hankelepingute muutmise. Kui varem ei tohtinud ehitustööde hankelepingut ilma uut hankemenetlust korraldamata üldjuhul sisuliselt muuta, siis uue seaduse järgi tohib juhtudel, kui hankelepingu üldist olemust ei muudeta, seda teha 15% ulatuses. Samuti võib hankija tellida muudatusi juhtudel, kus hoolimata sellest, et ta ise on olnud hoolas ja teinud kõik endast oleneva korraliku hankedokumendi koostamiseks, on lepingu täitmise käigus ilmnenud ettenägematud asjaolud.

10. Hankelepingu täitmise üldistes põhimõtetes pole uus seadus olulisi muudatusi kaasa toonud. Ehitustööde puhul peavad sarnaselt varasemaga olema kõigi hankelepingu muudatuste põhjused tuvastatavad ehitustööde

² Seadusest projekteerijale sellist kohustust ei tule, tavapäraselt nõuab hankija seda projekteerijaga sõlmitud lepingus. Samas on see hea tavana ette nähtud hoone ehitusprojekti standardiga (EVS 811:2012).

dokumentatsioonist. Seda rõhutasid auditi eelselgituse käigus ka Eesti Ehitusettevõtjate Liit ja Eesti Ehituskonsultatsiooniettevõtete Liit, kes koondavad valdkonnas tegutsevaid ettevõtjaid.

Auditeeritud

11. Auditi tegemiseks valis Riigikontroll auditi eesmärgi silmas pidades riigihangete registri ja raamatupidamise andmete alusel välja 10 hoonet, mille ehitamiseks oli aastatel 2014–2017 korraldatud kas üks või mitu hanget (vt tabel 2), ning analüüsis nende hankelepingute täitmist. Kuigi kõik Riigikontrolli analüüsitud hanked olid tehtud vana seaduse alusel, on nende lepingute täitmisega seonduvad probleemid aktuaalsed ka uue seaduse tingimustes.

Tabel 2. Analüüsitud riigihanked

Objekt	Hankija (auditeeritu)	Riigihanked (sulgudes hanke viitenumber riigihangete registris ja lepingu sõlmimise kuupäev)	Hanke võitja / ehitaja
Sinimäe spordihoone	AS KA Vaiko	Sinimäe kooli spordihoone ehitustööd (171391; 05.04.2016)	Riito Ehituse AS
		Sinimäe kooli spordihoone ehitustööd (181096; 20.02.2017)	AS Eviko
Tallinna kiirabihoone	Tallinna Kiirabi	Tallinna Kiirabi hoone, Retke tee 1, rekonstrueerimine ja hoone laiendamine administratiivosale 2. korruse peale ehitamisega (152975; 23.07.2014)	E&G OÜ
		Tallinna Kiirabi hoone, Retke tee 1, rekonstrueerimise ja laiendamise jätkamine (163809; 17.07.2015)	AS Parmeron
Tallinna Tehnikaülikooli ühiselamu	Tallinna Tehnikaülikool	Akadeemia tee 5a ühiselamu rekonstrueerimine (175642; 15.12.2016)	AS Oma Ehitaja
		Akadeemia tee 5a ehituse täiendavad tööd (190406; 19.09.2017)	AS Oma Ehitaja
Paikuse Põhikool	Paikuse vald (Pärnu linn) ³	Paikuse Põhikooli aula ja noortekeskuse rekonstrueerimise projekteerimis- ja ehitustööd (183722; 10.05.2017)	Pärnu REV Ehitus OÜ
Tallinna lennujaam	AS Tallinna Lennujaam	Tallinna lennujaama reisiterminali lõunaosa laiendus (175914; 05.09.2016)	OÜ Astlanda Ehitus
Ida-Tallinna Keskhaigla B-korpus	AS Ida-Tallinna Keskhaigla	Ravi tn 18 B-korpuse III korruse renoveerimine ja integreeritavad seadmed (182897; 25.04.2017)	OÜ Eurisco Ehitus
		Ravi tn B-korpuse katuse erakorraline renoveerimine (186153; 15.05.2017)	OÜ Eurisco Ehitus
Lagedi lasteaed	Rae vald	Lagedi Kaare tn lasteaia projekteerimis- ja ehitustööde peatöövõtt (181031; 25.01.2017) ⁴	AS Parmeron
Saku lasteaed	Saku vald	Lasteaia Päikesekild ehitustööd (172361; 11.10.2016)	Riito Ehituse AS
		Lasteaia Päikesekild ehitustööd (181218; 07.03.2017)	OÜ Nordlin Ehitus
Võru lasteaed Sõleke	Võru linn	Võru lasteaed Sõleke hoone ja õueala rekonstrueerimine (168220; 05.04.2016)	AS YIT Ehitus
Narva Kultuurimaja Rugodiv	Narva Linnavalitsuse Arhitektuuri- ja Linnaplaneerimise Amet / Narva Linnavalitsuse Linnamajandusamet ⁵	Narvas, A. Puškini tn 8 kultuurimaja Rugodiv vaatesaali rekonstrueerimine ja siseruumide osaline rekonstrueerimine (172312; 25.05.2016)	Riito Ehituse AS
		Narvas, A. Puškini tn 8 kultuurimaja Rugodiv siseruumide osalise rekonstrueerimise 2. etapi projekteerimis-ehitustööd (176721; 28.10.2016)	Riito Ehituse AS
		A. Puškini tn 8, Narva kultuurimaja Rugodiv I ja II etapi tööde lõpetamine (189024; 06.09.2017)	AS Eviko

Allikas: Riigikontroll, riigihangete register

³ Paikuse vald ühines 2017. aastal läbi viidud haldusreformi tulemusel Pärnu linnaga.

⁴ Sellele eelnes samanimeline nurjunud hange (riigihangete registris nr 179376).

⁵ Narva Linnavalitsuses muudeti 01.01.2017 struktuuri: senises Arhitektuuri- ja Linnaplaneerimise Ametis ehitusega tegelenud osakondadest moodustati Linnamajandusamet.

12. Auditeeritud hankijatest viis olid kohaliku omavalitsuse ametiasutused, üks oli kohaliku omavalitsuse ametiasutuse hallatav asutus (Tallinna Kiirabi), kaks olid kohalikule omavalitsusele kuuluvad äriühingud (AS Tallinna Keskhaigla, AS KA Vaiko), üks oli riigi äriühing (AS Tallinna Lennujaam) ja üks muu avalik-õiguslik juriidiline isik (Tallinna Tehnikaülikool).

13. Analüüsitud hangetest oli Saku lasteaia ehitamist rahastanud Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (EAS) meetmest „Linnapiirkondade jätkusuutlik areng“, mis tähendab, et järelevalvet hankelepingu täitmise üle tegi ka EAS. Tallinna Tehnikaülikooli ühiselamu ehitust oli osaliselt toetatud Euroopa Liidu energia kokkuhoiule suunatud meetmest „Horizon 2020“. Ülejäänud hankijad rahastasid ehitustöid oma eelarvest.

Auditeeritute tegevus hankelepingu täitmisel

Ainult kolm hankijat kümnest tegutsesid säästlikult, otstarbekalt ja läbipaistvalt



Sinimäe kooli juurde ehitatud Sinimäe spordihoone

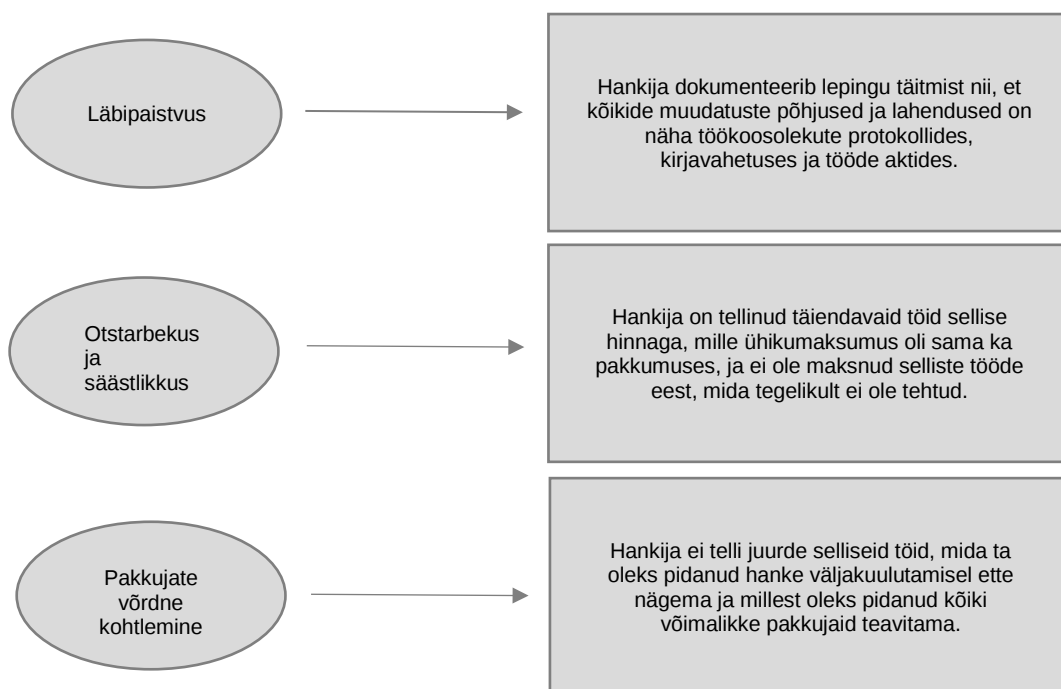
Foto autor: Riigikontroll

14. Riigihangete seadusega on seatud eesmärk, et hankija peab oma rahalisi vahendeid kasutama läbipaistvalt, otstarbekalt ja säästlikult, kohtlema isikuid võrdselt ning kasutama efektiivselt ära konkurentsi. Riigikontroll hindas, kuidas on auditeeritud hankelepingute täitmisel neist põhimõtetest kinni pidanud.

15. Auditi tulemusel tuvastas Riigikontroll, et kuigi kõik auditeeritud olid valminud ehitistega rahul, saab olulises osas säästlikuks, otstarbekaks ja läbipaistvaks (vt joonis 1) pidada hankelepingute täitmise käigus ainult ASi KA Vaiko, Saku valla ja Võru linna tegevust. Kuigi need hankijad puutusid hankelepingu täitmise käigus kokku mitmete probleemidega ja neist kaks (Saku vald ja AS KA Vaiko) pidid isegi hankelepingu lõpetama ja korraldama ehituse jätkamiseks uue hanke, ilmnes dokumentidest, et toimitud on läbipaistvalt, otstarbekalt ja säästlikult, pidades probleemide lahendamisel olulises osas kinni riigihangete seaduse nõuetest.

16. Kõigil kolmel hankijal tuli ehituse käigus ette probleeme, ent nende lahendamiseks kasutatud meetmed, samuti lisatööde põhjused ja maksumus olid tuvastatavad ehituskoosolekute protokollidest, kirjavahetusest ehitajaga, muudatustööde kokkulepetest ning ehituse täitedokumentatsioonist. Täpsustamist vajanud küsimustele anti ammendavad selgitused Riigikontrollile kohapeal. Mitmed hankega seotud probleemid olid ära lahendatud juba hankemenetluse ajal toimunud teabevahetuse käigus ning samuti oli oma töö korrektset teinud omanikujärelevalve.

Joonis 1. Riigihangete seaduse üldpõhimõtted ehituslepingute täitmisel



Allikas: riigihangete seadus, Riigikontroll

17. Oluline on märkida, et kõik kolm nimetatud hankijat hankisid ainult ehitustöid ja tegid seda vähemalt põhiprojektile (ühel juhul tööprojektile) tuginedes. Samuti oli projekt, mille alusel hange korraldati, juba läbinud ekspertiisi ja seda oli ekspertiisi käigus tehtud märkuste kohaselt korrigeeritud. Nagu selgub järgmistest peatükkidest, on korralliku ehitusprojekti olemasolu üks peamisi eeldusi hanke õnnestumiseks ja selleks, et riigihangete seaduse nõuded oleks hankelepingu täitmisel hõlpsasti rakendatavad.

Ehitised ei valmi plaanitud tähtajaks ja lähevad kallimaks

18. Tavakodaniku jaoks on seoses ehitustöödega kõige olulisem, et ehitised, kus tarbitakse igapäevaseid avalikke teenuseid (kool, lasteaed, haigla, spordihoone, transpordisõlm vm), saaks valmis ja kasutuskõlblikuks tähtaegselt ja ehitamine toimuks võimalikult kiiresti. Ehitamise ajal on samad teenused inimesele üldjuhul küll tagatud, kuid neid pakutakse enamasti oodatust ebamugavamal viisil. Hankijale võib teenuste pakkumine asenduspinnal aga põhjustada plaanimatut lisakulu.

19. Riigikontroll võrdles analüüsitud ehitiste puhul, kui kaua pärast algset (st esimeses hankelepingus ette nähtud) tähtaega need tegelikult valmisid. Kui välja jätta Ida-Tallinna Keskhaigla ja Lagedi lasteaed (vt p-d 52–62), mille sai kasutusele võtta tähtaegselt, valmisid kõik ülejäänud ehitised plaanitud 1–13 kuud hiljem, keskmiselt sai ehitise kasutusse võtta ligi 8 kuud hiljem, kui oli ette nähtud esimese hankelepinguga. Samuti kallines nende ehitamise maksumus esimese hankelepinguga võrreldes⁶ keskmiselt 20% (vt tabel 3).

⁶ Siin on arvestatud esimese hankelepingu maksumust ilma reservita ehk hinda, millega ehitaja pidi lepingu kohaselt ideaalolukorras ehitise valmis ehitama.

Tabel 3. Ehitiste tegelik maksumus ja kasutusse võtmise aeg võrreldes hankelepingus ettenähtuga

Objekt	Algses lepingus ette nähtud ehituse maksumus (€) (+ ette nähtud reserv)	Tegelik ehituse maksumus (€)	Kallinemine	Algne ehitise valmimise tähtaeg (kuu ja aasta)	Tegelik ehitise kasutusse võtmise / viimase makse tegemise aeg (kuu ja aasta)
Ehitised, mille hankeleping katkestati ja ehitamine lõpetati uue ehitajaga.					
Tallinna kiirabihoone	1 055 080 (+5%)	1 477 980	40%	03.2015	01.2016
Sinimäe spordihoone	922 944 (+5%)	1 147 771	24,4%	10.2016	07.2017
Saku lasteaed	1 841 676 (+8%)	2 214 452	20,2%	03.2017	09.2017
Narva kultuurikeskus	2 009 852 ⁷ (+5%)	2 391 624	19%	07.2017	08.2018
Ehitised, mis ehitati valmis ühe ehitajaga, kuid mille lepingu maksumust muudeti.					
Tallinna lennujaam	4 694 088 (+10%)	5 201 532	10,8%	11.2017	12.2017
TTÜ ühiselamu	2 880 000	3 059 564	6,2%	09.2017	03.2018
Paikuse Põhikool	786 100 (+5%)	1 108 100	41%	01.2018	06.2018
Ehitised, kus hankelepingu maksumust sisuliselt ei muudetud.					
Võru lasteaed	1 981 020 (+5%)	1 954 265	–	01.2017	09.2017
Ida-Tallinna Keskhaigla B-korpuse III korrus + katus	1 711 383 (+10%) + 269 946	1 851 213 + 269 946	jäi reservi piiridesse	09.2017 (III k); 10.2017 (katus)	09.2017 (III k); 11.2017 (katus)
Lagedi lasteaed	1 750 106 (+5%)	1 774 046	jäi reservi piiridesse	12.2017	12.2017

Allikad: hankelepingud, riigihangete register, Riigikontrolli analüüs

20. Olulisemad ning omavahel tihti ka seotud põhjused, mis tingisid ehituse viibimise ja kallinemise, olid järgmised:

- vajadus lõpetada algne hankeleping ja korraldada uus hange (vt p-d 34–51);
- hankes osaleti puuduliku ehitusprojektiga ja seetõttu oli vaja täiendavaid projekteerimis- ja ehitustöid (vt p-d 74–96);
- ehitaja suutmatus lubatud viisil lepingut täita.

Hankelepingu täidetaks lugemine

21. Tihti jääb dokumentide ja riigihangete registri põhjal arusaamatuks, millal hankeleping tegelikult täidetaks arvatakse, ja ka hankija ise ei suuda seda üheselt kindlaks määrata. Riigikontroll tuvastas muu hulgas järgmist:

- kuigi lepingut tähtajaks täita ei suudetud, jätkati ehitamisega kokkuleppel, ilma et oleks lepingumuudatust vormistatud ja sanktsioone rakendatud;
- objekt võeti tähtaegselt sisuliselt küll kasutusele, kuid kuna ehitajal olid üksikud lepingulised tööd tegemata, hoiti viimast makset (mis hõlmas ka varasemaid töid) kinni viimaste tööde lõpetamiseni, ilma et oleks lepingut muudetud;

⁷ Liidetud on hangete 172 312 ja 176 721 maksumused (vt tabel 1).

- objekt võeti tähtaegselt sisuliselt kasutusele ja ehitajale maksti lepingu alusel raha ära, kuid samas lepitati kokku, ilma et oleks lepingu muudatust vormistatud või sanktsioone rakendatud, et pärast lepingu lõppu teeb ehitaja olulisel hulga vaegtöid.

Garantiitööd – tööd, mis tehakse pärast lepingu täitmist garantiiperioodil ilmnenu ja ehitajast tingitud puuduste parandamiseks, juhul kui ehitaja on andnud hankijale vastava garantii.

Allikas: võlaõigusseadus

Vaegtööd

Ehituse töövõtulepingute üldtingimused on dokument, mis on koostatud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tellimisel ja toetusel ning mille on kooskõlastanud tellijad ja ehitusettevõtjad ja mis määrab tellija ja töövõtja õigused, kohustused ning vastutuse ehitustööde ja muude nendega kaasnevate tööde tegemisel. Praegune versioon pärineb aastast 2013.

Tallinna Lennujaama reisiterminali laiendamine

Teadmiseks, et

Tallinna lennujaama reisterminali laienduse riigihankes, mis oli Riigikontrolli analüüsitud hangetest mahukaim, osales vaid kaks ettevõtet, seejuures oli teine pakkumine võitja omast ligi 40% kallim.

AS Tallinna Lennujaam märkis Riigikontrollile, et ootas osalema oluliselt suuremat hulka ettevõtteid, kuid ilmselt loobusid paljud tunnustatud ehitajad nii objekti keerukuse tõttu kui ka põhjusel, et suur osa töid tuli teha suurema kontrolliga julgestusalal.

Pakkujate vähesuse tõttu taanduvad arutelud olemasoleva konkurentsi eiramise üle, mida seoses lepingu muutmisega teha võidi, suures osas teoreetiliseks.

22. Rahandusministeerium on järelevalve käigus hankijatele rõhutanud, et riigihangete registrisse tuleb märkida tegelik lepinguliste tööde (mille hulka ei kuulu **garantiitööd**) lõpetamise kuupäev. Kui ehitaja jätkab lepinguliste tööde tegemist pärast lepingus näidatud lepingu lõppemise kuupäeva, siis on tegemist lepingu muutmise või mittetäitmisega ja nii tuleks see ka vormistada. Sisuliselt on ehitaja sellega saanud eelise teiste pakkujate ees, kes oma pakkumist tehes või selle tegemisest loobudes arvestasid, et tööd on vaja ära teha hanketingimustes ette antud aja jooksul.

23. Tavapärane on hankelepingus nimetada puudulikult tehtud või mingitel põhjustel tegemata jäänud lepingulisi töid vaegtöödeks, mida võimaldatakse ehitajal parandada või teha pärast hankelepingu lõppemist. Kui töös esinevad olulised puudused⁸, siis ei ole lepingut nõuetekohaselt täidetud ja riigihangete üldpõhimõtete kohaselt tuleks tööde lõpetamiseks uus tähtaeg määrata ja/või ehitajale leppetrahvi teha. Samuti ei tohiks oluliste lepingujärgsete tegemata tööde eest enne nende tegemist raha maksta.

24. Kui pole kokku lepitud teisiti, algab pärast hankelepingu lõppemist garantiiperiood, aga hankelepingu raames tegemata jäänud nn vaegtööde suhtes pärast nende tegemist uus garantii kehtima ei hakka. Erinev on olukord siis, kui lepingus viidatakse **ehituse töövõtulepingute üldtingimustele**, mille kohaselt algab vaegtööde puhul garantiiaeg täitmisakti allkirjastamise päevale järgnevast päevast.

25. Analüüsitud hangetest üheks värvikamaks näiteks tähtaegadega seoses oli ASi Tallinna Lennujaam reisiterminali laiendamiseks korraldatud riigihange, mis osaliselt hõlmas ka lennujaama hoone teistes osades tehtud ehitustöid. Laiendatud terminaliga lennujaam plaaniti kasutusele võtta Eesti Euroopa Liidu eesistumise ajaks, mis algselt pidi algama 2018. aasta jaanuaris. Paraku toodi ajal, mil AS Tallinna Lennujaam hanget korraldas, eesistumise aeg pool aastat ettepoole.

26. Uut hanget uute tähtaegadega AS Tallinna Lennujaam korraldada poleks jõudnud ja nii asuti hanke võitnud ehitajaga enne lepingu sõlmimist läbi rääkima, kas ja mil viisil oleks oluline osa töödest võimalik ära teha ligi pool aastat lühema tähtajaga. Kohe pärast hankelepingu sõlmimist tehti ka lepingu muudatus, mille järgi kohustus ehitaja enamiku töid lõpetama ja tagama põhiliste osade kasutusvalmiduse 15. novembri asemel 1. juuniks 2017. Seejuures sai töödega alustada plaanitud kuu aega hiljem, kuna hankijal ei õnnestunud õigel ajal saada ehitusluba.

27. Tallinna Lennujaama nn esinduslad suudetigi kiirustamise tulemusel Euroopa Liidu eesistumise ajaks kasutusele võtta, kuid lepingu

⁸ Riigikohtu tsiviilkolleegium (RKTK) on selgitanud, et eristada tuleb kohustuse mittetäitmist ja kohustuse mittekohast täitmist. Esimesel juhul ei ole töövõtjal õigust nõuda tegemata töö eest tasu, ent kui töös esinevad üksnes ebaolulised puudused (nn kohustuse mittekohane täitmine), võib hankijal olla kohustus töö vastu võtta (vt RKTK 13.12.2017. a otsus nr 2-15-2810, p 14; RKTK 28.10.2008. a otsus nr 3-2-1-80-08, p 22).

Paikuse Põhikooli aula ja noortekeskuse rekonstrueerimine

Tellija reserv

Teadmiseks, et

Ida-Tallinna Keskhaigla ei teavitanud hanketingimustes võimalikke pakkujaid reservi suurusest, kuid hankelepingus leppis ehitajaga kokku, et reserv on 10%.

Reservi kasutamiseks vormistati hankelepingu muudatus. Selles, kas ka sisuliselt oli tegemist hankelepingu muutmisega, olid Ida-Tallinna Keskhaigla seisukohad vastuolulised.

Riigikontrollile väideti, et lepingu tingimused seoses reservi kasutusele võtmisega muutusid, kuid riigihangete registris näidati, et lepingu tingimused ei muutunud.

lõpptähtaega pikendati detsembrini 2017 ning teha jäi hulgaliselt vaegtöid, mida tehti veel ka 2018. aastal ja valminud osale saadi kasutusluba alles 2018. aasta suvel. Kokkuvõttes täideti hankeleping oluliselt teistel tingimustel, kui oli ette nähtud hanke korraldamise ajal, ning juhul, kui hankes oleks olnud rohkem osalejaid, oleks selliste muudatuste tõttu saadud konkurentide ees oluline eelis.

28. Endine Paikuse vald muutis Paikuse Põhikooli aula ja noortekeskuse rekonstrueerimise hankelepingu täitmise algfaasis samuti tööde hulka ja maksumust, kuid jättis muutmata lepingu täitmise tähtaja, ehkki dokumentidest ilmneb, et nii hankijale kui ka ehitajale oli juba muudatuste tegemise ajal selge, et kokku lepitud ajaks lepingut täita ei suudeta. Tähtaeg oli jaanuaris 2018, kuid ehitustööd jätkusid lepingut muutmata ja ehitaja suhtes sanktsioone rakendamata kuni sama aasta juunikuuni.

29. Enamikul juhtudel olid hankijad lepingut sõlmides näinud ette ka tellija reservi (vt tabel 3), mis oli 5–10% hankelepingu maksumusest ja mida plaaniti kasutada ettenägematuteks töödeks. Üldjuhul nähakse suurem reserv ette seal, kus ettenägematute tööde risk on kõige suurem, näiteks vanade hoonete rekonstrueerimisel. Kui hankelepingus soovitakse reserv ette näha, tuleb reservist ja selle suurusest võimalikke pakkujaid informeerida juba hanketingimustes, et kõik riigihankest huvitatud ettevõtjad oleks võrdses seisus.

30. Rahandusministeerium on järelevalve käigus leidnud, et tellija reservi võib kasutada olukorras, mida hankija ka hoolika planeerimise käigus ei oleks suutnud ette näha ning sel juhul peaks hanketingimustes olema reservi kasutamise reeglid detailselt kirja pandud. Ministeeriumi sõnul ei peaks reservi kasutama selleks, et lappida vajakajäämisi, mis on tekkinud hooletult koostatud tehnilise kirjelduse tõttu, ega selleks, et tellida hankelepingusse mitte kuulunud asju ja töid.

31. Riigikontroll tuvastas, et hankijad ei olnud hanketingimustes reservi kasutamise eesmärgi lahti kirjutanud rohkem kui „ettenägematuteks töödeks“ ning ka reservi kasutamist ei vaevunud dokumentides veenvalt põhjendada. Kogu reservis olevat raha enamik hankijaid siiski ehitajale välja polnud maksnud.

32. 2017. aastast kehtima hakanud riigihangete seaduse järgi on hankijal täiendavate ehitustööde tellimiseks laiemad võimalused – vajaduse korral on lubatud suurendada hankelepingu maksumust 15% ulatuses tingimusel, et lepingu üldist olemust ei muudeta. Sealjuures ei pea selliste täiendavate tööde olemust hankedokumentis eelnevalt kirjeldama, mistõttu tellija reservi endisel kujul enam kasutada pole vaja.

33. **Riigikontrolli soovitus Rahandusministeeriumile:** võrrelda riigihangete registrisse esitatud andmeid, nende esitamise kuupäevi ja registris hankelepingu täitmise käigus tehtud muudatusi, et selgitada välja, kas registrisse on esitatud ebaõigeid andmeid. Arvestada seda järelevalve plaanimisel.

Rahandusministri vastus: Rahandusministeerium on valimipõhiselt läbiviidavate plaaniliste järelevalvemenetluste käigus süstemaatiliselt võrrelnud riigihangete registrisse esitatud andmeid ja nende esitamise kuupäevi ning registrile andmete esitamise kohustuse täitmise osas on

tuvastatud ka rikkumisi (nt 2017. aastal läbi viidud plaaniliste järelevalve-menetluste käigus selgus, et 60%-l järelevalvevalimisse kuulunud hankijatest esines riigihanke aruande ja/või aruande lisa tähtaegselt registrile esitamata jätmist). Eelöeldule vaatamata puudub Rahandus-ministeeriumil küllaldane alus eelduseks, et hankijad esitavad riigi-hangete registrile teadvalt tegelikkusele mittevastavaid andmeid. Järele-valvepraktikas tuvastatu võimaldab üldistatult järeldada, et riigihangete registrile andmete esitamisega, ja eriti esitamise tähtaegadega, seotud rikkumised ei ole reeglina tingitud hankijate pahatahtlikkusest, vaid pigem on need olnud seotud töökorraldusliku või riigihanke eest vastutava töötaja hooletusega.

Rahandusministeerium on hankijatele selgitanud andmete esitamise nõude eesmärgi ja juhtinud tähelepanu vajadusele järgida andmete esitamiseks ette nähtud tähtaegu.

Rahandusministeerium on plaanilise järelevalve tööplaani koostamiseks kasutatavas riskianalüüsis arvestanud lepingu muudatusi juba mitmel aastal. 2018. a tööplaani koostamisel võeti arvesse lepingu summa ja tähtaja muutmise osakaalu. 01.09.2017 jõustunud riigihangete seaduse (RHS) § 123, millega võeti üle uute hankedirektiivide asjaomased sätted, lubab hankelistingutes senisest märkimisväärselt enam muudatusi teha, mistõttu 2018. a tööplaani koostamisel väiksemahulisemaid muudatusi enam riskiindikaatorina ei arvestatud.

Rahandusministeerium jätkab riigihangete registrisse esitatud andmete, nende esitamise kuupäevade ja registris hankelepingu täitmise käigus tehtud muudatuste võrdlemist ka edaspidi.

Riigikontrolli kommentaar: Rahandusministeerium on riskianalüüsis arvestanud seni üksnes neid andmeid, mis on riigihangete registrile esitatud. Ebaõigete andmete esitamise all ei pea Riigikontroll silmas hooletusvigu, vaid hankija teadlikku tegevust näidata registris, et leping täideti hanketingimuste kohaselt, kuigi tegelikkuses seda ei tehtud.

Pahatahtlikud ehitajad toovad hankijatele kaasa palju ebamugavusi

34. Riigikontrolli analüüsitud ehitistest ühe puhul (Saku lasteaed) lõpetati sõlmitud hankeleping juba enne ehitamise alustamist, kolme ehitise (Sinimäe spordihoone, Tallinna kiirabihoone, Narva kultuurimaja) puhul aga ehitustööde käigus. Nimetatud neljal juhul kolmest oli töövõtjaks (edukaks pakkujaks) üks ja sama ehitusettevõtte.

Teadmiseks, et

riigihangete seaduse järgi on pakkujatel lubatud kasutada hanketingimustes nõutud asjade ja lahenduste asemel ka nendega samaväärseid asju ning lahendusi. Praktikas kulub hankijatel tihti oluliselt aega, et välja selgitada, kas pakutud uus lahendus ikka on samaväärne või mitte.

35. Vähemasti lasteaia ehitamist korraldanud Saku valla ja Sinimäe spordihoone ehitamist korraldanud ASi KA Vaiko puhul ei saa väita, et hankijad ei oleks hanke korraldamisel olnud hoolsad. Dokumentidest ilmneb üheselt, et ehitaja on teinud pakkumise lootuses, et tal õnnestub lepingu täitmise käigus asendada nõutud lahendusi sellistega, mis on tema jaoks odavamad. Seejuures oli mõlemal juhul hankija enne lepingu sõlmimist püüdnud tuvastada, kas tegemist ei ole alapakkumisega, ja ehitaja oli täiendavalt kinnitanud, et on võimeline ehitama hankes nõutud tingimustel ja pakutud hinnaga.

36. Saku vald nõudis hanketingimustes, et lasteaia konstruktsioonide ehitamisel kasutatakse raudbetoonelemente, olles hanke ettevalmistamise käigus veendunud, et sellised elemendid on turul saadaval. Ehitaja, kes

oli pakkumist tehes seda nõudmist aktsepteerinud, andis juba teisel töökoosolekul teada, et tal ei ole tarneraskuste tõttu võimalik nõutud elemente lähemate kuude jooksul saada, ja soovis konstruktsioonide asendamist või ajagraafiku olulist muutmist.

37. Saku vald leidis mitmete arutelude järel, et ehitaja põhjendused on alusetud, kuna nõutud elemente oleks võimalik tarnida kas või välismaalt, ning kui ehitajale oli selge, et raudbetoonelemente pole võimalik tarnida, siis poleks tal olnud ka alust pakkuma tulla. Kuna ehitaja andis teada, et ta ei suuda ettenähtud ajagraafikut täita ja oli vaatamata korduvatele meeldetuletustele jätnud allkirjastamata ka esimeste ehituskoosolekute protokollid, seadis vald eesmärgiks leping võimalikult kiiresti ära lõpetada. Enne ehitamise sisulist alustamist leping lõpetatigi.

Ehitamise käigus lõpetatud lepingud

Teadmiseks, et

Eesti Ehitusettevõtjate Liidu esindajad tõdesid intervjuus Riigikontrollile, et ehitushangete puhul on seadusest tulenevatest puudustest suuremaks probleemiks kultuuri puudumine ehitusturul.

38. Keerulisem on olukord siis, kui lahendamatud probleemid tekivad ehitamise käigus. Hankija AS KA Vaiko ei olnud nõus ehitajaga, kes survestas Sinimäe spordihoone ehitamisel kasutama projektist erinevaid lahendusi. Hankija nõudis iga kord, kui ehitaja pani ette midagi muuta, dokumentaalset tõestust selle kohta, et pakutavad asendused on samaväärsed. Samuti ei olnud hankija nõus muutma ehitaja survele ehitamise vahe- ja lõpptähtaegu ning see andis aluse esitada tähtaegade ületamise tõttu ehitaja vastu nõudeid. Lõpuks leidis ehitaja, et tal on endal õigus leping lõpetada, kuna hankija ei ole talle piisavalt vastu tulnud. AS KA Vaiko pidas ehitaja avaldust õigustühiseks ja lõpetas ise lepingu, kuna ehitaja ei tulnud lepingu täitmisega toime (vt näide 1).

39. Lepingu lõpetamine ehitustööde käigus tähendab hankijale vajadust korraldada uus hange, mis enamasti suurendab ehitustöö kogumaksumust oluliselt. Lisakulud tekivad ka seetõttu, et tuleb välja selgitada poolelioleva ehitise täpne olukord, teha uus hange ning korraldada valmivasse ehitisse plaanitud asutuse töö asenduspinna.

40. Lisaks on hankijal tihti poolelioleva hoone teatud staadiumisse viimiseks (ilmastiku tõttu ei saa nn hoonekarpi lahti jätta vms) vaja tellida kiireloomulisi töid, näiteks otse senistelt allhankijatelt. See omakorda võib hiljem põhjustada vaidlusi, kas nende tellimiseks oleks tulnud kuulutada välja eraldi hange või mitte. Näiteks ei ole kooskõlas riigihangete seaduse mõttega Tallinna Kiirabi tegevus, kes pärast seda, kui ehitaja objektilt ootamatult lahkus, tellis ligi 30 000 euro väärtuses ehitustöid senistelt alltöövõtjatelt, kuigi uus hankeleping uue ehitajaga sõlmiti juba 1,5 kuud pärast nende tööde tellimist.

41. Poolelioleva ehitise olukorra fikseerimiseks on asjakohane tellida ekspertiis, milles osalevad nii lepingu lõpetanud hankija kui ka ehitaja esindusisikud ja mida teeb asjakohase kvalifikatsiooniga ekspert.

42. AS KA Vaiko oli poolelioleva ehitise seisukorra fikseerimiseks ekspertiisi ka tellinud, kuid ehitaja väitis hiljem, et projektijuhil, kes teda ekspertiisi tegemisel oli esindanud (ja kes varem oli lepinguga määratud ka tema esindajaks tehnilistes küsimustes), polnud vajalikku volitust.

43. Tallinna Kiirabi hanke puhul oli omanikujärelevalve käinud koos tööd pooleli jätnud ehitaja esindajaga objekti läbi ja fikseerinud tööde seisu, kuid ekspertiisi ei tellitud.

44. Narva linnas oli poolelioleva ehitise seisu fikseerimiseks küll tehtud audit, kuid selle tulemust uue hanke dokumentide lisaks ei pandud ning paluti pakkujatel endil poolelioleva ehitise täpne seisukord kindlaks teha. Sellisel juhul jäetakse hankelepingu ese uue hanke kirjelduses niivõrd ebamääraseks, et hankija käitumist ei saa pidada hoolsaks ja potentsiaalsete pakkujate kohtlemist võrdseks.

Näide 1. Väljavõtted ehitaja (töövõtja) avaldusest ja ASI KA Vaiko vastuskirjast



TÖÖVÕTJA

Töövõtja ütleb lepingu erakorraliselt üles seoses sellega, et meie hinnangul on Tellija esitanud /.../ tingimusi ja seadnud Töövõtjale kohustusi, milliste täitmine ei ole olnud objektiivselt võimalik.

Tellija põhimõtteliselt [ei soovi] vastu võtta ja/või arutada meie poolt esitatud ehitustehnilisi ettepanekuid toodete/seadmete asendamiseks samaväärsetega /.../ milleks tegeleda Töövõtja ettepanekute analüüsiga kui võib sama tulemuse saada ka midagi muutmata. Tellija [ei] mõista, et Töövõtja on arvestanud hinnapakkumist tehes mõistlike muudatuste võimalikkusega. Nii saaksime Tellija huvides ära kasutada meie pikaajalist koostööd /.../ tarnijatega, saades nendelt soodsamaid tarnetingimusi /.../ Vastupidine olukord on tekitanud meile ka teatud tarneraskusi, mis omakorda mõjutavad töötempot.

Tingimused /.../ ei luba võtta Töövõtjal Tellija eesmärgi saavutamiseks majanduslikke riske ja sõlmida allhanke lepinguid mõistlikel tavatingimustel, tuues omakorda kaasa ehitustööde tähtaegade pikenedamise.

Kõnealuse lepingu puhul ei ole tegemist tüüptingimustel sõlmitud lepinguga /.../ Tegemist ei ole /.../ mitte mingil juhul Teile peale surutud lepingu tingimustega, vaid hariliku avatud riigihanke menetlusega, kus ongi täiesti tavapärane, et hankedokumentide juurde kuulub ka vastav leping, samuti muud olulised hanke tingimused nagu nt tähtsajad ja lepingu täitmise viis /.../ kui Te oleksite leidnud, et hanketingimused on ebamõistlikult Teie huve kahjustavad, siis olnuks Teil kolm võimalust:

- a) mitte esitada (ühis)pakkumist, millega ühtlasi aktsepteeriti ka lepingu tingimusi või
- b) teha ettepanek hanketingimuste muutmiseks enne pakkumuse esitamist või
- c) vaidlustada hankedokumentideks oleva lepingu vastavad sätted.

Teie ei kasutanud ühtegi eelnimetatud käitumisviisi, vaid andsite esiteks pakkumuse esitamise ja teiseks seda üle kinnitades lepingu sõlmimisega aktsepti kõigi lepingu tingimuste osas.

Sisuliselt Te püüate väita, et esitasite pakkumuse, mille puhul Teil puudus tegelik arusaam, mida Tellija Teilt ootab, s.o Te ei saanud hanke tingimustest aru. See, kui professionaalsed /.../ isikud esitavad pakkumusi hangetel, mille tingimustest nad aru ei saa, on kahtlemata vastavate isikute endi risk. Pakkumise esitamise ja veel enam lepingu sõlmimisega kinnitab pakkuja, et on kõigi tingimustega tutvunud ja neist aru saanud. Väide, et [professionaalne majandus- ja kutsetegevuses esitatud isik] tegelikult ikka ei saanud aru ja tema võimetus selgus alles töö käigus, ei ole paraku tõsiselt võetav ning sellist väidet peaks olema piinlik esitada.

Viited sellele, et asjakohane pakkumishind arvestuslikult tagab vaid minimaalse kasumi ehitusettevõtjale, ei ole asjakohane – mitte keegi ei ole palunud Teil teha alapakkumist. Vastupidi – Tellija taunib ehitusettevõtjate praktikat, mille kohaselt teatud grupp ehitusettevõtjaid teeb alapakkumisi või minimaalse kasumlikkusega pakkumisi /.../, kuid seejärel ei suudeta oma kohustusi pakutud hinna eest täita, mille kompenseerimiseks üritatakse leida odavamaid lahendusi ja materjale, jäetakse alltöövõtjatele tasumata jne.

Tellijal puudub lepingu kohaselt /.../ kohustus [Töövõtja muudatusettepanekuid] aktsepteerida eriti olukorras, kus need on /.../ kantud Töövõtja soovist saavutada endale odavam lahendus. Tellija eeldab, et ehitist tehakse valmis projekti järgselt. Kahjuks on /.../ tavaline praktika, kus ehitaja asub edukaks tunnistamise järgselt optimeerima oma kulusid ja pakkuma asendusi ning kui Tellija neid ei aktsepteeri /.../, siis asutakse Tellijat süüdistama mittekoostöövalmiduses. Tellija märgib siinkohal, et projektlahendusega samaväärsete materjalide ja seadmete ettepanekud on saanud kõik Tellijapoolse aktsepti, samas kui projektlahendusele mitte samaväärsed asendused ettepanekud on motiveeritult tagasi lükatud.



TELLIJA

45. Kuigi mõningatel juhtudel on lepingu lõpetamine ehitajaga, kes oma töödega hakkama ei saa, seaduse mõttes ainuõige toimimisviis, eelistavad hankijad sellest tihti hoiduda ja ehitajaga kompromissi otsida, kuna uue

hanke korraldamine suurendab enamasti oluliselt ehituse kogumaksumust ja lükkab ka ehitise valmimise tähtaega märkimisväärselt edasi.

46. Eesti tingimustes tuleb alati ka arvestada, et teatud töid ei ole ilma tõttu võimalik ehitusel teha aasta ringi, tihti plaanitakse hankelepingu täitmist aastaajast lähtudes ja kõikide tööde edasilükkamine teatud kindla arvu kuude võrra pole enamasti praktikas teostatav. Ka ühe suurema hankija, Riigi Kinnisvara ASi esindajad tõdesid intervjuus Riigikontrollile, et nende kogemuse kohaselt tuleks püüda iga hinnaga leida ehitajaga kompromiss ning lõpetada objekt sama töövõtjaga. Äärmisel juhul tuleks lõpetada juba ehituse algfaasis.

Sanktsioonide rakendamine rikkujate suhtes

Teadmiseks, et

Riigikontrolli auditeeritud hankijatest oli tulemuslikult sanktsioone rakendanud Võru linn, kes oli pidanud tähtaja ületamise eest ehitajale tehtud makseid kinni sedavõrd, et lõplik ehitusmaksumus isegi vähenes (vt tabel 3). Ühtlasi kattis sisse nõutud leppetrahv kulud, mis tekkisid linnale seetõttu, et lasteaed pidi plaanitud kauem tegutsema asenduspinnal.

Võru linna esindajad väitsid Riigikontrollile, et hoolimata sellest, et neil oli õnnestunud ehitaja suhtes tulemuslikult sanktsioone rakendada, on nende hinnangul ette nähtud leppetrahvid Eestis tihti niivõrd väikesed, et ei kata hankijale rikkumiste tõttu põhjustatud lisakulusid.



Võru linna lasteaed Sõleke

Foto autor: Riigikontroll

47. Mõningal määral saab hankija oma riske vähendada sanktsioonide rakendamisega. Riigikontroll tuvastas, et enamik hankijaid ehituslepingu täitmise käigus seda aktiivselt ei tee. Peamiselt on sellel järgmised põhjused:

- tööd on jagatud etappideks ja kuigi ehitaja ei ole mõnd etappi suutnud tähtjaks lõpetada, on ta teinud ära mõningad järgmiste etappide tööd ja kinnitab, et lõpptähtaeg ohtu ei satu;
- ehitaja võimendab hankija tegematajätmise, mis hankija hinnangul ei takista ehitustöödega tähtaegset edasiliikumist, kuid mis faktiliselt siiski esinevad ja võivad võimalikus kohtuvaidluses saada määravaks.

48. Kuigi mitmed hankijad leidsid, et sanktsiooni rakendamine ei ole kohustus, vaid võimalus, on Rahandusministeerium olnud teistsugusel seisukohal. Kui sanktsioonid on ette nähtud ja olid kõikidele pakkujatele teada, siis tuleb juhul, kui ehitaja süü tõttu hankelepingust kinni ei peeta, neid rakendada. Sanktsioonide mitterakendamine tähendab ehitajale eelist nende pakkujate suhtes, kelle pakkumine edukaks ei osutunud.

49. Riigihangete seadus on ette näinud ka selliste pakkujate kõrvaldamise hankemenetlusest, kes on varem hankelepinguid rikkunud. Seda, et see põhimõte praktikas tulemuslikult toimima hakkaks, pidasid hangete puhul väga oluliseks nii hankijad kui ka Eesti Ehitusettevõtjate Liit. Kuni 2017. aastani kehtinud riigihangete seaduse puhul jõuti praktikas selleni, et eelnev rikkumine pidi kinnitust leidma kohtus. Uue seaduse järgi on varem lepinguid rikkunud pahatahtlike pakkujate kõrvaldamiseks senisest rohkem võimalusi, kuid täpsem praktika selle rakendamisel hakkab alles välja kujunema.

50. Varasem hankelepingute rikkumine uue seaduse tähenduses eeldab, et rikkumise tõttu on hankija lepingust taganenud või lepingu üles öelnud, on alandanud lepingu maksumust, on hüvitatud kahju või makstud leppetrahvi. Kui selline rikkumine on fikseeritud riigihangete registris, annab see teistele hankijatele võimaluse (mitte kohustuse) nimetatud pakkuja hankemenetlusest kõrvaldada. Kõigil hankijatel on riigihangete registri kaudu võimalus hankemenetluse ajal tutvuda pakkuja eelmiste hankelepingutega ning kui ilmneb, et pakkuja on viimase kolme aasta jooksul oluliselt või pidevalt hankelepinguid rikkunud, saab ta menetlusest eemaldada.

51. Riigikontroll leiab, et ehitusturu korrastamise nimel peaksid hankijad senisest enam rakendama lepingute rikkumise korral sanktsioone ja info

selle kohta registrisse kandma. Riigikontroll taunib auditi käigus ilmnenud praktikat, kus hankija, kes on hanke korraldamisel olnud olulises osas hoolas, peab lepingu täitmise käigus kulutama maksumaksja raha ehitustööde korraldamise asemel kirjalikule vaidlemisele ehitajaga, kes hoolimata oma kinnitusest polegi seadnud endale eesmärgiks täita hankeleping hankes kirjeldatud tingimustel.

Osa hankijaid võis olla püüdnud eirata olemasolevat konkurentsi

52. Et ennetada hankelepingu käigus tekkida võivaid probleeme, võidakse mõnikord hankemenetluse käigus teha konkurentsi piiravaid otsuseid, et saada ehitajaks ettevõtte, kellega on varasemast positiivne kogemus. Levinumateks sammudeks on kvalifitseerimistingimuste kitsendamine või selliste tehniliste lahenduste nõudmine, mida on võimalik teostada vaid vähestel ettevõtetel. Kuigi Riigikontrolli eesmärk ei olnud auditis anda hinnanguid ehitaja leidmiseks tehtud hankemenetluse korralduse kohta, on asjakohane välja tuua mõned tähelepanekud, mille sisuks võis menetluse vähese läbipaistvuse tõttu olla konkurentsi eiramine ja mis seetõttu võisid mõjutada ka hankelepingute täitmist.

53. Riigikontrolli analüüsitud ehitistest võeti tähtaegselt kasutusse vaid Rae vallas asuv Lagedi lasteaed ning Ida-Tallinna Keskhaigla B-korpuse III korrus. Paraku ei saanud dokumente läbi vaadates Riigikontroll kindlust, et sellist tulemust ei saavutanud hankijad tänu hankemenetluse käigus tehtud otsustele, mis olid soodsad ettevõtetele, kellega oli hankijal olnud varasemalt positiivne koostöö.

54. Rae vald tunnistas esimesel korral lasteaia ehitamiseks korraldatud riigihanke nurjunuks põhjendusega, et kõik laekunud pakkumised olid ületanud riigihanke eeldatava maksumuse. Samas polnud üheski hankedokumendis märgitud, milline on riigihanke eeldatav maksumus. Rae valla sõnul oli eeldatava maksumuse aluseks valla eelarvestrateegia aastateks 2017–2020, mille volikogu oli kinnitanud vahetult pärast hanke väljakuulutamist.

55. Juba paar nädalat pärast hanke nurjunuks tunnistamist kuulutati sisuliselt samadel tingimustel välja uus hange. Ühtegi eelarveotsust, millega suurendada lasteaia ehitamiseks ette nähtud piirsummat, vahepeal ei tehtud. Uue hanke käigus laekunud pakkumised olid samas suurusjärgus kui esimeses hankes, kuid sel korral tegi soodsaima pakkumuse ettevõtte, kes oli esimesel korral jäänud teiseks. Erinevalt esimesest korrast otsustas Rae vald sel korral soodsaima pakkumise, mis tegelikkuses oli esimese korra soodsaimast pakkumisest isegi kallim, edukaks tunnistada ja sõlmida ettevõttega hankelepingu.

56. Rae valla esindajad põhjendasid Riigikontrollile, et vallavalitsus oli esimese hanke pakkumisi nähes seisukohal, et pakutud hinnad on ebamõistlikult kõrged ja ehitada saab odavamalt. Enne teist hanget ehituse plaanitud maksumust ei suurendatud, et mitte anda pakkujatele signaali, et kallima hinnaga pakkumine on põhjendatud. Teine hange andis aga hankija sõnul talle veendumuse, et pakutud hinna puhul on siiski tegu turuhinnaga ja kuna lasteaed oli põhitegevuse tarvis vaja lubatud tähtajaks valmis ehitada, leiti ehituse rahastamiseks eelarvesse vajalik lisaraha.

Rae valla juhtum

Teadmiseks, et

kuigi eduka pakkuja väljavalimiseks võimaldab seadus lisaks madalamale hinnale arvestada ka teisi kriteeriume ja tunnistada edukaks majanduslikult kõige soodsam pakkumine, ei ole seda ehitustööde hankimise puhul valdavalt kasutatud.

Ida-Tallinna Keskhaigla juhtum

57. Riigikontroll võrdles ka kõnealuste hangete käigus esitatud pakkumusi ning tuvastas, et mitmete tööde puhul olid sama pakkuja ühikuhinnad kuu ajaga muutunud. Suurim muudatus oli maaküttesüsteemi energiakaevude paigaldamiseks kuluva summa vähendamine ca 55 000 euro võrra. Võimalike põhjuste kohta ütlesid Rae valla esindajad Riigikontrollile, et nad ei suuda mõjutada ega analüüsida protsesse, mis ehitussektoris toimuvad, ega seega hinnata, miks mingite toodete ühikuhindu pakkumustes kuu aja jooksul oluliselt suurendatakse või vähendatakse.

58. Riigikontroll leiab, et põhjendamatute kahtluste vältimiseks oleks hankijal olnud võimalus riigihangete registris hankelepingu eeldatav maksumus avalikustada ja võtta kahe hanke vahel vastu otsus eeldatava maksumuse suurendamiseks.

59. Ida-Tallinna Keskhaigla aga nõudis renoveerimistööde hankimise tingimustes pakkujalt sellist varasemat haiglaehitamise kogemust, millele oleks Eestis suutnud vastata mõned üksikud ettevõtted. Hanke käigus laekus üks pakkumus ja leping sõlmiti (väike)ettevõttega, kelle viimaste aastate tegevusest olulise osa on moodustanud ehitustööd Ida-Tallinna Keskhaiglas ja tema kliinikutes.

60. Haigla sõnul on oluline silmas pidada, et renoveerimistöödega samal ajal käis teistel korrustel tavapärane haiglatöö ja ehitaja pidi oskama sellega arvestada. Samuti toodi välja, et kuna ehitustööde tõttu toimunud kolimine haigla sees oli pikalt ette kokku lepitud, ei olnud võimalik riskida sellega, et tööd ei valmi tähtajaks ja haiglategenuse osutamine oleks takistatud. Riigikontrolli küsimusele, milliste meetmetega on haigla püüdnud edendada konkurentsi haigla ehitushangetel ja haiglaehitajate turul, vastasid Ida-Tallinna Keskhaigla esindajad, et konkurentsi edendamine ei ole haigla ülesanne.

61. Samal ajal kui III korruse renoveerimiseks oli edukas pakkuja välja valitud ja valmistati ette hankelepingu sõlmimist, kahjustas torm sama korpuse katust sedavõrd oluliselt, et see vajab haigla hinnangul erakorralisi renoveerimistöid. Katus lasti III korruse ehitajaks valitud ettevõtjal kõigepealt ajutiselt kinnitada ja seejärel korraldati katuse renoveerimiseks väljakuulutamiseta läbirääkimistega riigihanke. Selle tulemusel telliti katuse renoveerimistööd samalt ehitajalt. Seejuures oli renoveerimist alustades tormist möödas juba üle kuu aja, mistõttu ei saa katuse renoveerimistööd pidada enam kiireloomuliseks.

62. Kuna katuse puhul ei olnud tegu töödega, mis oleks olnud III korruse renoveerimiseks vältimatud ja mida seetõttu oleks pidanud tellima samalt ettevõtjalt, oleks Riigikontrolli hinnangul pidanud katuse renoveerimiseks välja kuulutama eraldi riigihanke. Alternatiivina oleks võinud kaaluda III korruse renoveerimistööde riigihanke menetluse lõpetamist ja uue hanke väljakuulutamist, mis oleks hõlmanud nii III korruse kui ka katuse renoveerimist.

63. **Riigikontrolli soovitus Rahandusministeeriumile:** analüüsida Rae valla ja Ida-Tallinna Keskhaigla tegevust riigihangete korraldamisel.

Rahandusministri vastus: Rahandusministeerium on varasemalt plaanilise järelevalvemenetluse raames kontrollinud nii Rae Valla-valitsuse kui ka AS-i Ida-Tallinna Keskhaigla riigihangete seaduslikkust.

Mõlema hankija hanketegevuses tuvastati puudujääke ning mõlemale hankijale selgitati muu hulgas hankelepingute muutmise suhtes kehtivaid nõudeid (vt Rahandusministeeriumi 29.07.2014 kontrollakt nr 12.2-4/03 riigihangete teostamise kontrollimise kohta Rae Vallavalitsuses; Rahandusministeeriumi 30.05.2016 kontrollakt nr 12.2-4/13 riigihangete teostamise kontrollimise kohta AS-is Ida-Tallinna Keskhaigla).

Rahandusministeerium on läbi viimas plaanilist järelevalvemenetlust Rae Vallavalitsuse poolt ajavahemikul 01.01.2017–31.12.2017 korraldatud riigihangete üle. Järgides kontrolliaruandes tehtud soovitusi, kaalub Rahandusministeerium 2019. aasta plaanilise järelevalvemenetluse valimi koostamisel ka AS-i Ida-Tallinna Keskhaigla hanketegevuse seaduslikkuse täiendava kontrollimise vajadust.

Puudused dokumenteerimisel ei võimalda alati hinnata riigihangete seaduse üldpõhimõtetest kinnipidamist

Teadmiseks, et

Riigi Kinnisvara Aktsiaselts (RKAS)

tähtsustab ehitamisel korrektset dokumenteerimist sedavõrd, et on oma sisedokumentis „Ehitusjuhtimise korraldus“ kirjeldanud ehitusjuhtimise käigus järgitavaid dokumente ja määranud kindlaks ehitusprotsessis osalevate osapoolte õigused ja kohustused. Tulemuseks on võimalikult standardne ning omaniku-järelevalve ja ehitajaga kooskõlastatud dokumenteerimine kõikide objektide puhul. Dokument sätestab muu hulgas, et lisa- ja muudatustööde üle tuleb pidada eraldi arvestust muudatustööde tabeli kujul.

RKAS tõi välja, et dokumenteerimine peab ka majasiseselt olema võimalikult standardne ja läbipaistev, et töö järjepidevus oleks tagatud ka siis, kui keegi oma töötajatest töö käigus töölt lahkuks.

64. Selleks, et osapooltel (nt hankijal endal, rahastajal, järelevalve-asutustel, õiguskaitseorganitel) oleks võimalik hinnata, kuidas on ehitised ehitatud, tuleb ehitamise käik dokumenteerida. Riigihangete kontekstis on dokumenteerimine oluline, et hinnata, kas hoone on ehitatud hanke-tingimustes ette nähtud nõudeid järgides. Kui ehitamise käigus on tehtud võrreldes hanketingimustega muudatusi, siis on võimalik hinnata, kas muudatused olid riigihangete seadust ja selle üldpõhimõtteid arvestades õiguspärased või mitte. Eriti oluline on korrektne dokumenteerimine olukordades, kus on suurem ettenägematute tööde risk. Näiteks vanade hoonete renoveerimise puhul, kus lammutamise või hoone lahtivõtmise käigus võib välja tulla midagi sellist, millega hanketingimuste kirjeldamisel ei osatud arvestada.

65. Eesti Ehitusettevõtjate Liidu esindajad leidsid auditi raames, et kõik tööde käigus tehtavad muudatused või viited asjakohastele dokumentidele peavad olema kirjeldatud ehituskoosolekute protokollides, millel peaks olema esindusõiguslike isikute allkiri. Riigikontroll seadis selle auditi kriteeriumiks ja vaatas, kas auditeeritute puhul ilmnevad ehitamise käik ja tehtud muudatuste põhjused töökoosolekute protokollidest või protokollides viidatud dokumentidest.

66. Riigikontroll leidis ehitusdokumentatsiooniga tutvudes, et tihti ei võimalda dokumenteerimise kvaliteet üldse hinnata, kas riigihangete seaduse üldpõhimõtetest on kinni peetud või mitte. Näiteks:

- dokumenteerimata on jäetud ehitamisega kaasnenud tööd (nt lammutustööd või projekteerimine), kuigi hankija väitel on just nende käigus selgunud, et ehitustöodes tuleb võrreldes hanketingimustega teha olulisi muudatusi;
- dokumenteeritud on küll ehitaja tehtud muudatusettepanekud, kuid kuskilt ei selgu nende põhjused ega see, millistega ning millises mahuks neist lõpuks arvestati ja millistega mitte;
- reservi arvelt või lepingu muudatuse tulemusel tehtud lisatööd ei ole eristatavad põhilepingu raames tehtud töödest.



Paikuse Põhikooli aula

Foto autor: Riigikontroll

67. Paikuse Põhikooli aula ja noortekeskuse ehitamiseks sõlmiti hankeleping mais 2017, kuid esimene ehituskoosolek leidis aset alles augustis. Nädal aega hiljem toimus teine koosolek, kus lepidi kokku, et kolmas koosolek toimub taas nädal aega hiljem. Paraku toimus kolmas ehituskoosolek alles oktoobris, kui hankelepingut oli juba muudetud. Vahepeal (septembris) kirjeldas ehitaja hankijale saadetud kirjas asjaolusid, miks pakutud hinna eest lepingut täita ei saa, kuid varasemates, lakooniliselt kirja pandud protokollides puudusid viited nende asjaolude ilmnemisele täielikult. Hankija nõustus välja toodud põhjendustega (enda väitel küll osaliselt, aga millises osas, see jällegi dokumentatsioonist välja ei tule) ja lepingu muutmise, suurendades oluliselt selle maksumust. Kokkuvõttes on asjaolud, mis ehitustööde käigus ilmnesisid ja viisid lepingu muutmiseni, dokumenteerimata. Ehk teisisõnu, riigihangete seaduse eesmärkide seisukohalt olid jäetud dokumenteerimata tööde kõige olulisemad etapid.

68. Tallinna Tehnikaülikool ei olnud näinud esimeses ühiselamu ehitamise hankes ette tellija reservi ja pidi lisatööde vajaduse selgumisel seetõttu korraldama tööde jätkamiseks väljakuulutamiseta läbirääkimistega hanke. Samas ei eristatud töökoosolekute protokollides ega hankija raamatupidamisandmetes ühe hanke raames ette nähtud töid teisest. Tehtud tööde aktides olid tööd küll eristatavad, kuid kajastatud läbisegi. Mitmed hankijad selgitasid Riigikontrollile, et praktikas on paljud lisatööd suulisel kokkuleppel juba ära tehtud enne, kui vormistatakse sellekohane lepingu muudatus ja nii ei hakata neid dokumenteerimisel eristama põhilepingu alusel tehtavatest töödest.

69. Ehituskoosolekute protokollide koostamise eest peaks üldjuhul vastutama omanikujärelevalve tegija, kelle koostatud kokkuvõtte töökoosolekutel räägitust peaks kinnitama ka teised osapooled. Isegi juhtudel kui see oli lepinguga omanikujärelevalve kohustuseks pandud, olid mitmed auditeeritud jättnud praktikas koosolekute protokollide koostamise ehitajale, mis jätab alati riski, et ehitaja ei soovi kõiki asjaolusid protokollis objektiivselt kajastada.

70. Samas esines olulisi probleeme ka omanikujärelevalve koostatud protokollides. Näiteks ei olnud Narva kultuurikeskuse ehituse I ja II hankelepingut täitmise protokollides fikseeritu keeleliselt arusaadav (kuigi oli üritatud protokollida eesti keeles), samuti ei olnud kohati aru saada, kes üldse koosolekutel osales, ja kuigi hankija kirjutas omanikujärelevalve koostatud esialgsete protokollide kohta parandusi ja täpsustusi, ei lisanud omanikujärelevalve neid protokollidesse. Pea kõikide hankijate puhul jäi ilma suuliste selgitusteta arusaamatuks, millise koosoleku puhul on tegemist viimase koosolekuga, sest viimaseks osutunud ehituskoosoleku protokollis lepidi kokku ka järgmise koosoleku toimumine.

71. Ida-Tallinna Keskhaigla leidis, et III korruse (ja sellele lisandunud katuse) renoveerimisel tööde dokumenteerimise ja omanikujärelevalve tegemise kohustus puudus, kuna tööd seisnesid üksnes olemasoleva ehitise üksikute osade vahetamises samaväärsete vastu, hoone omadusi ei muudetud ja uuendati üksnes olemasolevaid tehnosüsteeme. Nii ei taotletud tööde tegemiseks Tallinna Linnavalitsuselt [ehitusluba](#) ega esitatud ka [ehitusteatis](#).

72. Riigikontroll leiab, et selle põhjendusega ei saa kuidagi nõustuda, kuna hoone rekonstrueerimise käigus muudeti nii tehnosüsteeme kui ka

Teadmiseks, et

mitmel juhul oli omanikujärelevalve kaasatud alles siis, kui töödega oli juba alustatud ja mitmed ehituskoosolekud olid toimunud.

Ehitusluba on kohaliku omavalitsuse antud nõusolek ehitada projektile vastav ehitis.

Allikas: ehitusseadustik, § 38, 39

Vähemalt kümme päeva enne ehitamise alustamist tuleb kohalikule omavalitsusele esitada **ehitusteatis**

Allikas: ehitusseadustik, § 36

Ehitusseadustiku lisaga 1 on sätestatud juhud, millal peab ehitamiseks olema ehitusluba, millal saab ehitada ehitusteate ja ehitusprojekti alusel ja millal ei ole ehitustöödeks vaja ühtegi neist.

piirde- ja kandekonstruksioone ning sellisteks tegevusteks oleks pidanud olema ehitusluba. Sellega oleks omakorda pidanud kaasnema ka nõuetekohane ehitustegevuse dokumenteerimine.

73. Auditeeritud käsitlesid valdavalt ehitusdokumente abimaterjalina nende enda ehitusprotsessis. Sellega, et dokumentatsioon peaks võimaldama ka kolmandatel isikutel tagantjärele riigihangete kontekstis ehitamise käiku tuvastada, polnud nad enamasti arvestanud, kuna varasem sellekohane kogemus puudus. Täpsemad olid dokumentatsiooni vormistamisel need, kes olid varem pidanud ehitamise käigu kohta andma seisukohti kohtule või neile ehitamiseks raha eraldanud asutusele.

Paljud ehituse käigus ilmnevad probleemid on tingitud puudulikust projektist

74. Kuna ehitamise aluseks on ehitusprojekt, sõltub hankelepingu probleemideta täitmine suuresti sellest, kas projekt on piisavalt detailne ja kas eelnevalt on esitatud projekteerijale asjakohased nõudmised. Projekteerimise rolli ehitushangetel pidasid väga oluliseks nii ehitusettevõtteid koondav Eesti Ehitusettevõtjate Liit (EEL) kui ka projekteerijaid koondav Eesti Ehituskonsultatsiooniettevõtete Liit (EKEL). Auditi käigus veendus Riigikontroll, et nende liitude esile toodud probleemid on praktikas asjakohased.

Joonis 2. Ehitusprojekti etapid

Teadmiseks, et

majandus- ja taristuminister on 2015. aastal kehtestanud ehitusprojekti ekspertiisi nõuded. Nõuete kohaselt peab ekspertiis muu hulgas sisaldama järgmist:

- teavet ehitusprojekti kasutatud tehniliste lahenduste **põhjendatuse** kohta, sh hinnangut ehitusprojekti esitatud ehitise või selle osade püsivusele, ohutusele ja säästlikkusele, ning hoone puhul vastavusele sisekliima ja energiatõhususe nõuetele või eesmärkidele;
- märkusi ehitusprojekti nõuetele mittevastavuste, vastuolude või ebaratsionaalsuse kohta **koos võimaliku lahenduseettepanekuga**;
- **kokkuvõtti üheselt mõistetavat hinnangut ehitusprojektile** – kas projekt vastab nõuetele ja kas selle järgi on võimalik ehitada nõuetekohast ehitist.

Allikas: majandus- ja taristuministri 08.06.2015. a määrus nr 62;



Allikas: majandus- ja taristuministri määrus nr 97 (2015); Riigikontrolli analüüs

Eriosade projekti all on silmas peetud tehnosüsteemide projekte nagu näiteks küte ja ventilatsioon, vesi ja kanalisatsioon, tugev- ja nõrkvool.

Teadmiseks, et

Pärnu linna (endise Paikuse valla) esindajad ütlesid intervjuus Riigikontrollile, et Paikuse Põhikooli aula põhiprojekti ettevalmistamine ja sellega hanke korraldamine oleks aega võtnud **umbes pool aastat**.

Kui arvestada, et hange korraldati puuduliku ja ilma ekspertiisita eelprojektiga, mis tingis hulga probleeme ja mille tõttu sai ehitis valmis ettenähtud tähtajast **viis kuud hiljem**, poleks ajakadu olnud märkimisväärne.

Samuti oleks korraliku põhiprojektiga hanke korraldamise puhul olnud eeldatavasti väiksem risk, et hanke täitmise käigus peab riigihangete seadust eirates hakkama hankelepingut muutma.

75. Liidud leidsid, et ehitushanke õnnestumiseks ja edasiste riskide vähendamiseks peab hankija väga täpselt läbi mõtlema juba projekteerijale antava lähteülesande ja varuma projekteerimiseks aega, et jõuaks hankija soovid ja projekteerija pakutavad lahendused põhjalikult läbi arutada. Projekteerimise tulemusena tuleks projekteerijalt nõuda põhjalikku, kuluartiklite kaupa koostatud töömahtude tabelit, mis võimaldaks esitada võrreldavaid pakkumusi ning hiljem jälgida paremini ehituse käiku ja kalkuleerida muudatustööde maksumust.

76. Projektile tuleks tellida sisuline ekspertiis, mille tegemiseks peaks olema piisavalt aega ja mis peaks lisaks hinnangule, kas projekt vastab standardijärgsetele vorminõuetele, andma vastuse ka sellele, kas lahendused on optimaalsed ja teostatavad. Samuti peaks projekteerijale olema antud piisavalt aega ekspertiisi käigus ilmnunud küsimused lahendada. Projekteerimiseks korraldatud hange ja projekteerijaga sõlmitud leping peaksid panema projekteerijale ka kohustuse teha ehitushanke käigus probleemide ilmnemisel projekti parandusi ja juhul, kui hange on korraldatud põhiprojekti staadiumis projektiga, siis nõudma ka tööprojekti koostamist.

77. Riigikontroll rõhutab täiendavalt, et kõikide osapooltega (sh ehitise lõplike kasutajatega) tuleb nende vajadused läbi arutada enne, kui projekteerijale antakse lähteülesanne ja sellega antaks ühtlasi märku, et neid tingimusi ei saa enam hiljem muuta. Samuti tuleks juba projekteerimise hankes kasutada asjakohast menetlust ja hankida korraga kõik projekti vajalikud osad. Taunitav on näiteks raha kokkuhoiu eesmärgil hanke osadeks jagamine ning hiljem **eriosade projektide** eraldi tellimine.

78. Kõik eelkirjeldatu võtab oluliselt aega ja venitab ehitushanke ettevalmistamise ja projekteerimise protsessi oluliselt pikemaks. Samas tehakse just ehituseelses etapis kõige olulisemad sisulised valikud ja selles etapis erinevate osapoolte kaasamine minimeeriks ehituse käigus ettetulevaid ootamatuid riske. Paraku eelistavad hankijad tihti just ehituseelse protsessi pealt aega kokku hoida ning projekti vigu hakatakse parandama või projektis olulisi muudatusi tegema ehitusprotsessi käigus, mil see on kõige kallim.

79. Nii hankijad kui ka liidud rõhutasid ka projekteerija vastutuse teemat. EEEL pidas oluliseks projekteerija vastutust suurendada, mis tähendaks, et hankija peaks juba projekteerimise hankes nõudma projekteerijalt täisvastutuskindlustust, mis kataks võimalikud projekti vigadest tulenevad ümberehitustööd. Projekteerijaid koondava EKEL-i esindajate sõnul aga ei ole selle rakendamine reaalne, kuna projekteerimisvigadest tulenev kahju võib ületada isegi projekteerimislepingu maksumust ja ükski kindlustusettevõtja ei ole seetõttu nõus sellist vastutuskindlustuse lepingut sõlmima, kuna tegemist oleks kahjumliku äriga.

80. Eesti Kindlustusseltside Liidu esindaja ütles Riigikontrollile, et projekteerija vastutuskindlustuse lepinguid on ka praegu võimalik sõlmida, kuid tunnistas valdkonnaga seonduvaid probleeme ja andis teada, et projekteerimisega seotud riskide vähendamiseks on tehtud mitmeid ettepanekuid. Kindlustusettevõtete valmidus sõlmida selliseid

objektipõhiseid lepinguid, mis tagaksid kahju hüvitamise projekteerija veast tingitud ulatuses, suureneks, kui:

- projekteerijalt nõutakse ka tööprojekti koostamist;
- projekteerijal on olemas vajalik kvalifikatsioon;
- projekteerimislepingu sõlmimisel võetakse aluseks erinevate osapoolte koostöös välja töötatav tüüpleping.

81. Konkreetse objekti projekteerimisteenuse hankes oleks hankijal võimalus pakkujatelt nõuda kindlustusettevõtte kindlustuspakkumist, mis tõendab, et kindlustusettevõtte on nõus sõlmima pakkujaga vastutuskindlustuslepingu. Liidu esindaja sõnul oleks hankijatel mõistlik nii projekteerimise kui ka ehitamise hankeid ette valmistades kasutada kindlustusala asjatundja abi, mis aitaks kindlustamisega seonduvad riskid ja pakkujatele seatavad sellekohased nõudmised korralikult läbi mõelda.

82. Praktikas on projekteerijate vastutuse hägusus toonud kaasa olukorra, kus hankijad üritavad panna vastutuse projektist tulenevate vigade eest ehitajale. Hankijad leidsid, et projekteerijalt saab nõuda küll leppetrahvi, kuid see summa on liiga väike võrreldes sellega, milliseid kahjusid puuduliku projekti järgi ehitades kantakse. Nii on tavaks juba ehitushanke tingimustesse kirjutada, et ehitaja peab pakkumust tehes arvestama ka võimalike projekti vigadega ja vajadusega projekti omalt poolt täiendada või parandada. Esines juhtumeid, kus projektile oli tehtud küll ekspertiis, aga selles välja toodud vead olid parandamata jäetud ja hange tehti vigase projektiga ning seati ehitajale nõue korraldada projekti vigade parandamine enne ehitama asumist või paralleelselt ehitamisega.

Kui ehitamisega samal ajal ka projekteeritakse, siis muutub enamasti hankelepingu ese

83. Riigihangete seadus ei keela hankida projekteerimist koos ehitamisega ühelt pakkujalt, juhul kui hankelepingu täitmise käigus järgitakse seadusest tulenevaid nõudeid.

84. Auditeeritute sõnul võimaldab projekteerimise ja ehitamise koos hankimine aega ning raha kokku hoida. Tõdeti, et tihti toimitakse selliselt just rahalise (rahastaja poolt ette antud tähtaeg raha kasutamiseks, piiratud eelarve projekti elluviimiseks) või ajalise (objekt peab nõutud ajaks olema kasutusele võetud) surve mõjul. Samuti toodi välja, et see võib olla mõistlik vanade asjade rekonstrueerimise puhul, kus rekonstrueerimise esimeses etapis ehk lammutamisel võib selguda mitmeid ootamatuid asjaolusid ja projekti koostamine pärast seda ehk põhiprojekti etapis võib anda ehitamiseks tehniliselt õigemad lahendid.

85. Projekteerimise ja ehitamise koos hankimise miinustena tõid hankijad peamiselt välja asjaolu, et sellega koos annab hankija kontrolli enda püstitatud eesmärkide täitmise üle ehitajale. Teisisõnu, hankija soovidega arvestamine on paremini tagatud siis, kui projekteerimist ja ehitamist hangitakse eraldi. Eriti rõhutati eraldi hankimise vajadust uusehitiste puhul, kus projekteerimise eraldi hankimine võimaldab koos kogukonnaga uue ehitise võimalikud lahendused korralikult läbi mõelda ja arutada. Seejärel on mõistlik enne ehitushanget ette valmistada ka

Teadmiseks, et

ehitajaid ja projekteerijaid koondavate liitude hinnangul on ehitamise kvaliteedi oluliseks näitajaks projekteerimisele ja omanikujärelevalvele kulutatud raha ning ehitusmaksumuse suhe.

Riigikontrolli analüüsitud ehitiste puhul oli see kõige suurem Sinimäe spordihoone ehitamisel, kus ehitamise käigus projektis vigu sisuliselt ei ilmnenu.

See võrdlus on asjakohane siiski ainult ühesuguseid hankeid võrreldes (nt kas on tegu uue hoone ehitamise või vana rekonstrueerimisega, kas projekteerimine ja ehitamine on hangitud koos ja toimunud osaliselt paralleelselt või on hangitud eraldi).

Riigikontrolli analüüsitud hoonete hulk oli liiga väike, et esitada need maksumused kõikide hoonete kaupa ja teha selle põhjal järeldusi.

Projekteerimis- ja ehitushanked

Teadmiseks, et

Rae valla esindajad rääkisid intervjuus Riigikontrollile, et kuna vallas on jätkuvalt suur nõudlus lasteaiakohtade järele ja lasteaedu tuleb juurde ehitada valla erinevatesse paikadesse, on otsustatud ehitada mitu lasteaeda ühe eskiisprojekti alusel, millele tuginedes korraldatakse välja projekteerimis- ja ehitushange.

Riigikontrolli analüüsitud hankelepingu täitmise käigus asuti sellest hoolimata projektis ette nähtud lahendusi muutma juba hange võitjaga toimunud esimesel ehitusnõupidamisel.

tööprojekt, mis võtab ehitajalt ära võimaluse hakata oma nägemuse järgi lahendusi muutma.



Narva Kultuurikeskus Rugodiv

Foto autor: Riigikontroll

86. Mõnedel juhtudel olid auditeeritute seisukohad vastukäivad. Näiteks väitis üks auditeeritu, et keeruliste asjade puhul on mõistlik, kui samal ajal projekteeritakse ja ehitatakse, teine aga väitis, et nii valib töövõtja tulemi saamiseks kõige odavamad lahendused. Samuti lahknesid arvamused selles, mil viisil hankides on suurem risk, et kavandatud töödes tuleb teha muudatusi.

87. Riigikontrolli analüüsitud hangete puhul korraldati üks hange projekteerimiseks ja ehitamiseks neljal juhul: Tallinna Lennujaama reisiterminali laiendamiseks, Paikuse Põhikooli aula ja noortekeskuse rekonstrueerimiseks, Lagedi lasteaia ehitamiseks ja Narva Kultuuri-keskuse lõplikuks valmishitamiseks (vt tabel 2, järjekorras teine ja kolmas hange, nr 176721 ja 189024⁹).

88. Riigikontroll tuvastas, et projekteerimist ja ehitamist koos hankides korraldatakse hange valdavalt puuduliku eelprojekti alusel ning hakatakse projekteerimise ehk hankelepingu täitmise käigus oma soove ja vajadusi muutma. Näiteks ASi Tallinna Lennujaam esindajad väitsid, et võrreldes eelprojekti lähteülesandega oli

- muutunud hankija organisatsioon, uued võtmeisikud soovisid teistsuguseid lahendusi;
- hüppeliselt kasvanud reisijate arvu prognoos, mis nõudis teistsuguseid lahendusi;
- tulnud reisiterminali uusi teenust pakkuvaid firmasid, kes soovisid anda uusi sisendeid lõpliku lahenduse kohta;
- arenenud julgestuskontrolli tehnoloogia, millega esimese lahenduse puhul ei osatud arvestada.

89. Paikuse vald aga muutis hankelepingut, suurendades hanke maksumust 41% võrra, makstes pakkujale sisuliselt kinni alapakkumise, mille too oli teinud väidetavalt teadmata eelprojekti olevatest puudustest, mis selgusid tööde käigus.

90. Eelprojekti olevaid vigu kartes ei nõudnud neljast hankijast kolm projekteerimist ja ehitamist koos hankides ka seda, et pakkumuses esitatakse töö maksumused eraldi tööloikude kaupa. Kardeti, et kui hanketingimustesse panna eelprojektil põhinevad mahud ja nõuda nende alusel pakkumuse koostamist tööloikude kaupa, siis hakkavad pakkujad juhul, kui selgub, et etteantud mahud olid tegelikust väiksemad, raha juurde küsima. Nii ollakse seisukohal, et tegelikud mahud selguvad lõpliku projekteerimise käigus ja pakkujalt on mõistlik nõuda ainult nii projekteerimist kui ka ehitamist sisaldava töö kogumaksumuse esitamist. Auditeeritud ei osanud öelda, milline summa neile pakutud hinnast oli ette nähtud projekteerimiseks ja milline ehitamiseks.

⁹ Hanke nr 176721 leping lõpetati enne tähtaega. Nende tööde lõpetamiseks korraldati hange nr 189024.

Ehitushanked, mille puhul tuli tegelikkuses hakata ka projekteerima



Tallinnas Akadeemia tee 5a asuv Tallinna Tehnikaülikooli rekonstrueeritud ühiselamu

Foto autor: Riigikontroll

91. Mitme analüüsitud objekti puhul selgus, et kuigi riigihange oli välja kuulutatud ainult ehitamiseks, pidi ehitaja siiski olulises osas hakkama tegelema ka projekteerimisega.

92. Tallinna Tehnikaülikooli ühiselamu ehitamise hange korraldati kaasrahastaja (vt p 13) ajalise surve tõttu projektiga, mis ei olnud lõplikult valmis. Pakkujat pidi pakkumust tehes arvestama, et ta saab hankijalt lõpliku tööprojekti vahetult pärast ehitushanke toimumist. Paraku seda ei juhtunud ja hankija oli sunnitud projekteerijaga pikaleveninud vaidluste lõpetamiseks ja ehitamise alustamiseks võtma temalt pool aastat hiljem vastu lõpetamata tööprojekti. Lisaks selgus ehitamisel, et tööprojekti esitatud mahud ei kattu pakkumuse aluseks olnud põhiprojekti mahtudega.

93. Kuigi projekteerijaga sõlmitud leping nägi ette ka projekti vigade korrigeerimist ehitamise käigus, sai hankija enda sõnul aru, et projekteerija ei suuda seda teha ja see oleks andnud ehitajale veenva võimaluse põhjendada, et ta ei suuda seetõttu tähtaegselt ehitada. Nii otsustas hankija saavutada ehitajaga kokkuleppe, et too parandab ehitamise kõrvalt projektis olevad vead ja projekteerib puuduolevad osad. Tallinna Tehnikaülikooli hinnangul oli umbes pool hilisematest lisatöödest põhjustatud algse projekti puudustest.

94. Ka Ida-Tallinna Keskhaigla ei valmistanud dokumente ette sellisel tasemel, mis oleks võimaldanud huvitatud isikutel esitada võrreldavaid pakkumisi, ning palus ehitajal tööde käigus projekti muuta. Narva Kultuurikeskuse I hankes aga oli projektis jäetud arvestamata ventilatsiooniseadmega ning hanke käigus toimunud teabevahetuse käigus vastati pakkujate küsimusele, et seda polegi vaja. Tegelikult aga oli seadet vaja ja selle eest lubati hanke võitnud ehitajale tasuda tellija reservi arvelt.

95. Mitmetel juhtudel muudeti algselt ette nähtud lahendusi ehitustööde käigus, arvestades lõppkasutajate vajadusi, sest need ei olnud osanud eel- või põhiprojekti koostamisel oma täpseid vajadusi ette näha. Inimlikult on see mõistetu, kuid riigihangete seadus sellist võimalust ette ei näe ja ka Rahandusministeerium väljendas seisukohta, et on järelvalve tegemise käigus võtnud sellistel juhtudel jäiga positsiooni.

96. Riigikontroll on seisukohal, et kõikidel juhtudel, kus hangiti projekteerimis- ja ehitamistöid koos või asuti ehitamise käigus lahendusi juurde või ümber projekteerima, muutus hankelepingu elluviimise käigus riigihanke objekt (ese) sellises osas, et eirati riigihangete seaduse põhimõtteid. Nendel tingimustel, millega ehitist lõpuks valmis ehitati, oleks teoreetiliselt seda võinud soodsamalt teha hoopis teised ettevõtted, kes esialgsete nõuete tõttu pakkumise esitamisest loobusid või edukaks ei osutunud. Veelgi enam, kõikidel nimetatud juhtudel ei näe Riigikontroll ka teoreetilist võimalust, kuidas oleks sellisel tasemel läbimõtlema lahendustega projektidega, mille alusel hange korraldati, üldse võimalik kavandatust kinni pidada ja riigihangete seaduse üldpõhimõtteid järgida.

97. **Riigikontrolli soovitus Rahandusministeeriumile:** võtta mõnel järelvalveperioodil suurema tähelepanu alla projekteerimis- ja ehitushanked, analüüsida nende vastavust (riigihanke väljakuulutamisest kuni lepingu täitmiseni) riigihangete seadusele ja avaldada oma kodulehel n-ö hea tavana käsitletavat suunised, kuidas projekteerimis- ja ehitustöid

koos hankida. Rõhutada, et projekteerimis- ja ehitustööde koos hankimist tuleks siiski kasutada erandjuhtudel ning see eeldab hankijalt oskust koostada eelprojekti põhjal selline tehniline kirjeldus, et kõik pakkujad oleks võrdses seisus.

Rahandusministri vastus: Rahandusministeerium võib valimipõhist järelevalvet põhimõtteliselt teostada ka temaatilise kontrollina, ent arvestades, et Riigikontroll on käesoleva auditi raames mitmeid projekteerimis- ja ehitushankeid põhjalikult kontrollinud ja nendega seonduvaid struktuurseid probleeme käsitlenud, tähendaks 2019. aasta järelevalvetegevuses üksnes projekteerimis- ja ehitushangetele keskendumine Riigikontrolli tegevuse põhjendamatu dubleerimist.

Riigikontroll on põhjendatult märkinud, et RHS ei keela hankida projekteerimist koos ehitamisega ühelt pakkujalt (vt kontrolliaruanne, p 82). Rahandusministeeriumi järelevalvepädevus piirdub hankijate hanketegevuse õiguspärasuse kontrollimisega. Hankija poolt asjade ostmise või teenuste ja ehitustööde tellimise otstarbekuse kontrolliks ja hankija hanketegevuse tulemuslikkuse hindamiseks Rahandusministeeriumil pädevus puudub.

Seega ei saa Rahandusministeerium riikliku ega haldusjärelevalve käigus teha hankijatele etteheiteid tegude kohta, mis ei pruugi tagada hankija rahaliste vahendite tulemuslikku kasutamist, kuid millel puuduvad õigusrikkumise tunnused.

Ehitustööde ja ehitiste projekteerimise riigihangete hankemenetluse ettevalmistamist ja korraldamist ning hankemenetluse läbiviimiseks vajalike dokumentide suhtes esitatavaid nõudeid, soovitusi ja juhiseid on käsitlenud EVS 915:2012 standardis „Ehitustööde ja ehitiste projekteerimise riigihangete korraldamine“. Rahandusministeeriumi arvates saab nimetatud standardi kaudu sisustada ka projekteerimis-ehitushangete head tava. Lisaks sätestab RHS § 22 volitusnormi valdkonna eest vastutavale ministrile ehitustööde riigihanke piirmääraga võrdses või seda ületavate ehitustööde ja ehitiste projekteerimise riigihangete korraldamise eeskirja kehtestamiseks. Peaministri 24.11.2016 korraldusest nr 130 tulenevalt kuuluvad ehitusküsimused ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri vastutusvaldkonda.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontrolli soovitus eesmärk ei ole täiendav kontroll ehitus- ja projekteerimishangete üle, vaid analüüs, kas ja mil määral on riigihangete seaduse nõuded ehitust ja projekteerimist koos hankides üldse rakendatavad. Kui Rahandusministeerium jõuab Riigikontrolliga samale järeldusele, et ehitust ja projekteerimist koos hankides ei ole lepingu täitmise lõppedes lepingu ese olnud enamasti sama, mis hanget välja kuulutades, siis on Rahandusministeeriumi pädevuses nõustada hankijaid valima sobivam hankemenetluse liik. See peaks rahuldama hankija soovid ja tagama samas ka riigihangete seaduse üldpõhimõtetest kinnipidamise.

Neil, kes harva ehitustöid hangivad, puudub ehituse juhtimise kompetentsus

98. Ehitushangete korraldamise keerukuse tõttu leidis Riigikontroll juba aastal 2008¹⁰, et kuigi väiksematel hankijatel käib riigihangete seaduse

¹⁰ Ehitushangete korraldus valdades ja linnades. Riigikontroll, 2008

paljude nõuete täitmine üle jõu, pole riigihangete tegemise kompetentsuse tekitamine kõikide väikeste hankijate juurde mõistlik, kuna enamik neist peab riigihangete seaduses ette nähtud pakkumismenetlusi korraldama harva. Väikesed hankijad vajaksid muid võimalusi: rohkem koostööd, vajaduse korral kompetentsuse koondamist, efektiivset koolitussüsteemi ja põhjalikumaid juhendmaterjale. Seekordse auditi kontekstis võib öelda, et suuremate ehitiste puhul ei saa vajaliku kompetentsusena käsitleda ainult võimekust korraldada riigihanget, vaid kogu ehituse juhtimist, alates ehitusprojekti lähteülesande koostamisest kuni ehituse valmimiseni.

Tallinna Kiirabi juhtum



Tallinnas Retke tee 1 asuv kiirabihoone, mida rekonstrueeriti ja millele ehitati peale teine korrus.

Foto autor: Riigikontroll

99. Auditeeritud hankijatest saab väikeseks hankijaks pidada ainult Tallinna Kiirabi, kes on Tallinna linna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti hallatav asutus ning kelle hoonete ja rajatiste arv ei ole selline, et nõuaks pidevat ehitushangete korraldamist. Selleks et korraldada Retke teel asuva kiirabihoone renoveerimise ja teise korruse pealeehitamise riigihanget, ostis Tallinna Kiirabi küll oskusteabe sisse, kuid see ei välistanud probleeme, mis tekkisid kiirabi enda puudulikust kompetentsusest ehitusjuhtimise valdkonnas.

100. Näiteks võttis Tallinna Kiirabi ehitushanke aluseks kolm aastat vana tööprojekti seisus ehitusprojekti, ent ei lasknud sellele ekspertiisi teha (kuna ei olnud teadlik selle tellimise vajadusest). Tööprojekti tehnosüsteemide lahendus oli ehitushanke korraldamise ajaks aga juba vananenud. Kuna hankija ei teadnud projekti koostamise ajal, millal reaalselt ehitama hakatakse, ei määratud projekteerimislepingus täpsemalt kindlaks, millised on projekteerija ülesanded autorijärelevalve tegemisel ning sellest tulenevalt ei osalenud projekteerija ehitusprotsessis järjepidevalt.

101. Projekteerija käis küll objektil, kuid keeldus projektist tulenevaid puudusi lahendamast või tegi seda suure viivitusega. See oli lisaks ehitaja enda süvenevatele majanduslikele raskustele üks põhjusi, miks tähtaegadest kinni ei suudetud pidada. Hankija ei rakendanud ehitaja suhtes sanktsioone, vaid lootis, et omanikujärelevalve lahendab probleemid ja tagab, et hoone saab mõistliku viivitusega ikkagi valmis. Kui ehitaja objektilt lahkus ja leping lõpetati, jäeti poolelioleva ehituse seisu fikseerimine taas omanikujärelevalve hooleks. Hankija usaldas omanikujärelevalvet sedavõrd, et ei võtnud neilt üle ka dokumentatsiooni, mis aitaks saada ehitamise käigust tervikliku ülevaate.

102. Tallinna Kiirabi juhtum näitab ilmekalt, et hankija ei saa eeldada, et kogu ehitusjuhtimispädevus, mis ehitusprojekti elluviimiseks alates projekteerimisest kuni ehituse valmimiseni vaja läheb, on vaid omanikujärelevalve tegijail. Omanikujärelevalve võib anda küll ehitusalaseid sisendeid (vt joonis 3), kuid lõpuks peab hankija ise suutma langetada parimad otsused. Samuti eeldab kogu ehitusjuhtimine, et järelevalvet tuleb teha ka selle üle, kas omanikujärelevalve ise hankijaga sõlmitud lepingut korrektselt täidab.

Joonis 3. Omanikujärelevalve peamised kohustused



Allikas: majandus- ja taristuministri 2015. a määrus nr 80 „Omanikujärelevalve tegemise kord”; taustafoto: Riigikontroll

Teadmiseks, et

heaks praktikaks võib pidada, kui

- hankija on oma kordades määranud, millistel ametikohtadel töötavad isikud vastutavad hankelepingu täitmise eest ja kes on nende asendajad;
- korras on lahti kirjutatud ka peamised tegevused, milles hankelepingu täitmise eest vastutamine seisneb;
- hankelepingus on määratud vastutavad isikud nimeliselt, tuginedes kordadele, ja nende asendajad;
- eraldi on käsitletud lepingu täitmise käigus tekkivate tehniliste küsimuste lahendamist ja otsustusprotsessi, kui arutluse all on võimalikud olulised lepingu muudatused (maksumus, tähtaeg);
- lepingu täitmise eest vastutavad isikud osalevad ehituskoosolekutel ja tagavad, et ehitustöid kajastavad dokumendid on vormistatud korrektselt ning neis sisaldub kõik oluline.

103. Tallinna linna kontekstis tuleb märkida, et kuigi Tallinna Kiirabi juurde ei ole ehitusalase kompetentsuse koondamine mõistlik, on linnas vastav oskusteave olemas ja see peaks linna asutuste ja ametite hallatavate asutuste vahel olema selliselt jagatav, et kõik hankijad saaks ehitusjuhtimise valdkonnas vajalikku abi.

104. Riigikontrolli soovitus Tallinna Linnavalitsusele: korraldada ametiasutuste ja nende hallatavate asutuste töö selliselt, et asutustele, kes korraldavad harva ehitustööde hankeid, oleks tagatud pädevate linna spetsialistide tugi projekteerimise lähteülesande koostamisest kuni ehituslepingu täitmiseni.

Tallinna Linnavalitsuse vastus: oleme linna hankekordasid järjepidevalt kaasajastanud ning ehitustööde osas arendanud Tallinna Linnavaraameti pädevust nii hangete korraldamisel kui ka ametiasutuste ja hallatavate asutuste nõustamisel ehitushangete osas. Jätkame Tallinna Linnavaraameti arendamist ehitusvaldkonna kompetentsikeskuseks ja kõikide linna ametiasutuste ning hallatavate asutuste suuremate ehituste ja renoveerimistööde korraldajaks.

Kontrolliaruandes toodud Riigikontrolli näpunäited ehitushangete korraldamisel on asjakohased ning kontrolliaruande avalikustamise järel tutvustame neid kõikidele linnas ehitushangetega tegelevatele institutsioonidele.

Auditeeritute sisekontrollisüsteem lepingute täitmisel

Ligi poolte auditeeritute sisekontrollisüsteemis esines olulisi puudusi

105. Nagu eelnevast peatükist nähtus, võib hankijatel tulla hankelepingu käigus ette olukordi, kus tuleb hakata kaaluma hankelepingu muutmist või võtta seisukoht ehitaja esitatud ettepanekute suhtes. Kuna hankija on enamasti märkimisväärse suurusega avalik organisatsioon, on esile kerkivate küsimuste operatiivseks lahendamiseks ja hilisemate

Teadmiseks, et

riigihangete seaduse kohaselt peavad suuremad hankijad kehtestama hankekorra, kus muu hulgas on sätestatud

- riigihanke planeerimise, sealhulgas igaaastase hankeplaani koostamise ja kinnitamise kord ning tähtpäev;
- riigihanke eest vastutava isiku määramine, sealhulgas hankelepingu täitmise eest vastutava isiku määramine;
- alla lihthanke piirmäära jäävate asjade ostmise ning teenuste ja ehitustööde tellimise kord;
- meetmed huvide konflikti ennetamiseks, tuvastamiseks ja kõrvaldamiseks riigihankel, kui need meetmed ei ole kindlaks määratud muus organisatsioonisiseses töökorraldust käsitlevas dokumendis.

Allikas: riigihangete seadus, § 9 lg 4

probleemide vältimiseks vaja eelnevalt kokku leppida, kes ja millistes küsimustes hankijat esindab ja tema nimel otsuseid langetab. Selliste töökorraldust reguleerivate kokkulepete olemasolu on asutuse sisekontrollisüsteemi oluline osa.

106. Riigikontroll analüüsis, kas hankijad on kehtestanud oma riigihankeid käsitlevates kordades protseduurireeglid, kus on ette nähtud ametnike pädevus hankelepingu täitmise käigus, ja kas nad neid reegleid ka järgivad.

107. Riigikontroll leidis, et kümnest hankijast vaid nelja (Rae, Saku ja Paikuse vallad ning Võru linn) sisekontrollisüsteem oli üles ehitatud selliselt, et ametiisikute õigused ja kohustused hankelepingute täitmisel olid selgelt kindlaks määratud ning kehtestatud reeglitega oli lepingute täitmisel ka kinni peetud. Läbipaistvaks ja toimivaks hindas Riigikontroll ka ASi Tallinna Lennujaam ja ASi KA Vaiko töökorraldust, kuigi seal esines üksikuid puudusi.

108. Näiteks oli töötaja, kelle AS Tallinna Lennujaam oli hankelepingus lepingu täitmise eest vastutavaks määranud, lepingu täitmise käigus töölt lahkunud. Tema ülesandeid täitis seejärel küll edasi tema asemel tööle võetud uus töötaja, ent sellekohane muudatus oli jäetud hankelepingus tegemata. AS KA Vaiko puhul ei olnud hankija tööd reguleerivates dokumentides ilma hankija selgituseta lõpuni aru saada, milline on erinevate isikute roll hankelepingute täitmisel. Praktikas on aga asutuse väiksuse tõttu nende isikute ring, kes lepingu käigus teoreetiliselt millegi eest vastutada võiksid, niivõrd väike, et pädevusprobleemide tekke risk lepingu täitmise käigus puudub.

109. Hea praktika näitena toob Riigikontroll esile Saku valla, kelle esindaja selgitas, et kui hankelepingu täitmise käigus ilmneb vajadus teha lisatöid, peab ehitaja esmalt vormistama vastava pakkumuse. Selle põhjendatust hindab kõigepealt omanikujärelevalve, projekti puudustele viitava muudatus- või lisatöö puhul peab oma seisukoha andma ka projekteerija. Seejärel peab muudatust respektseerima hankija esindaja tehnilistes küsimustes, lõpliku väljamaksmisele mineva arve peab kinnitama lisaks temale ka hankija esindaja lepingulistes küsimustes. Kõikide osapoolte nõustumine peab seejuures olema fikseeritud allkirjaga. Lepingu muudatust nõudvad muudatused peab alati kinnitama asutuse juht (vallavanem).

110. Nelja auditeeritu puhul esines sisekontrollisüsteemis olulisi puudusi. Ametnike ja töötajate pädevus hankelepingute täitmisel polnud üheselt selge ja/või seda ei järgitud. Enamikul juhtudel olid omavahel vastuolus hankija kordadest tulenevad sätted, hankelepingus sätestatu, hankija selgitused ning hankelepingu täitmise käigus vormistatud dokumendid. Neist neljast on Tallinna Tehnikaülikool kehtestanud 2017. aastal uue hankekorra, milles on lepingute täitmise eest vastutavate isikutega seonduv varasemast (mis kehtis auditis käsitletud esimese hanke lepingu sõlmimise ajal) oluliselt selgemini lahti kirjutatud.

111. Narva linna hangete puhul jäi erinevate dokumentide võrdlemisel ebaselgeks, kes ja millistes küsimustes hankijat esindab. Selle tulemusel tehti näiteks tulevaste kasutajate (kultuurimaja juhataja) ettepanekul hankelepingu täitmise käigus muudatusi, mida ei olnud kooskõlastanud ei hanke eest vastutav isik, tema asendaja ega ka hanke korraldanud

Teadmiseks, et

Narvas oli ametnike pädevustega seonduv osaliselt arusaamatu ka ehitajale, kes nõudis lepingu täitmise käigus hankija esindajate volituste kohta hankijalt eraldi dokumenti.

ametiasutuse juhataja. Tallinna Kiirabis aga nähti hankelepingu täitmise eest vastutavate isikute määramine ette riigihanke alustamise käskkirjaga, kuigi tegelikkuses määrati need kindlaks alles hankelepingus, mis võis hiljem põhjustada vastutuse hägusust ja suutmatust tähtaegadega hätta jäänud ehitaja suhtes õigel ajal sanktsioone rakendada.

112. Kõige probleemsemaks võib pidada Ida-Tallinna Keskhaigla sisekontrollisüsteemi ülesehitust. Haigla kehtestatud korra järgi vastutab lepingute täitmise eest hankeosakonna juhataja, kes aga ise piiritleb oma vastutuse üksnes dokumendihaldussüsteemi täitmise ja muudatuste kooskõlastamisega, juhtudel kui hankelepingut vormiliselt muudetakse. Ehitustööde hankelepingute täitmise ja tööde nõuetekohase dokumenteerimise eest peaks tema sõnul vastutama haigla tehniline osakond. Haigla siseaudit oli juba 2016. aastal juhtinud oma aruandes tähelepanu, et vastutava isiku kohustused lepingu üle järelevalve tegemisel on haigla tellimuste ja hangete korras reguleerimata, kuid siseauditi tähelepanekutest hoolimata ei olnud selleks midagi ette võetud.

113. Riigikontrolli analüüsitud Ida-Tallinna Keskhaigla hanke põhjal võib järeldada, et praktikas võimaldas just hägustunud vastutus, selge tööjaotuse ja kontrolli puudumine tekitada olukorra, kus ehitustööd tehti ebapädevale seaduse tõlgendusele viidates ilma ehitusloata ning jäeti nõutud viisil dokumenteerimata.

114. Sisemiste kontrollimeetmete oluline osa on ka see, et organisatsioonis oleks üksus, kes hindab järjepidevalt eri tööloikudega seonduvaid riske ja suure riski korral kontrollib protsesside toimivust ja õiguspärasust neis tööloikudes. Sellest lähtudes uuris Riigikontroll, kuivõrd auditeeritud hankijate siseauditi- või sisekontrolliüksus ja kohalike omavalitsuste ning nende ühingute puhul ka kohaliku omavalitsuse volikogu revisjonikomisjon on riigihangete korraldamist analüüsinud.

115. Riigikontroll tuvastas, et nimetatud üksused on riigihangete kontrollimisel suhteliselt passiivsed. Peale Ida-Tallinna Keskhaigla oli siseauditiüksus viimastel aastatel riigihangete korraldamist laiemalt analüüsinud Tallinna Tehnikaülikoolis, konkreetseid Riigikontrolli vaadatud hankeid olid käsitlenud Narva-Jõesuu linna (endise Vaivara valla, AS KA Vaiko osas) ja Saku valla revisjonikomisjon. Viimane oli seejuures kaasatud lahenduste leidmisse juba siis, kui hankelepingu täitmise käigus ilmnis probleemne olukord.

116. Riigikontroll leiab, et hankijate sisekontrolliüksused võiks riigihangete korraldamisele oluliselt rohkem tähelepanu pöörata. Seejuures ei peaks keskenduma mitte üksnes kontrollile, kas hankemenetluse käigus on formaalseid reegleid järgitud, vaid hindama sedagi, kas hange on piisavalt ette valmistatud ja hankelepingu täitmine õiguspärane.

Hankijate tegevus huvide konflikti ennetamisel pole piisav

Huvide konflikti ennetamine

117. 2017. aastal kehtima hakanud riigihangete seaduse järgi peab hankija oma hankekorras või mõnes muus töökorraldust käsitlevas dokumendis määrama kindlaks meetmed, millega riigihanke puhul ennetada huvide konflikti, tuvastada see ja kõrvaldada.

Teadmiseks, et

auditeeritustest erinevalt on huvide konflikti teema lahendanud näiteks Tartu linn, kus hankija poolt riigihankega kokku puutuvad ametnikud ja muud isikud (hankekomisjoni liikmed) peavad enne iga riigihanget esitama deklaratsiooni, millega tõendavad, et neil konkreetse hanke puhul isiklikud huvid puuduvad.

118. Riigikontroll tuvastas, et hankijad on asunud seaduse nõuet rakendama formaalselt. Kohustus ennetada võimalikku huvide konflikti ja sellest teavitada on pandud isikule, kellel selline huvide konflikt esineda võib. Iseendale mingeid tegevusi seesuguste olukordade ennetamiseks auditeeritud oma kordades ette näinud ei olnud.

119. Samas on Riigikontroll varasemates auditites tuvastanud, et isikud, kellel esineb huvide konflikti risk, ei pruugi sellest tahtmatult või tahtlikult hankijat teavitada ning sellise kohustuse panemine neile ei maanda reaalselt huvide konflikti tekke riski. Oluline on, et hankija ise mõtleks välja meetmed, kuidas ennetada huvide konflikti tekkimist (nt mitte nimetada hankekomisjoni või muu konkreetse hankega seonduvaid otsuseid langetava üksuse koosseisu isikuid, kes võivad olla seotud hilisemate potentsiaalsete töövõtjate või alltöövõtjatega), ja hiljem neid ennetavaid meetmeid ka järgida.

120. Riigikontroll analüüsis hankijate ja alltöövõtjate seoseid ka auditis vaadeldud hangete puhul ning huvide konflikte ei tuvastanud.

Rahandusministeeriumi järelevalve hankelepingute üle

Rahandusministeeriumi järelevalve hankelepingute täitmise üle pole olnud piisav

Teadmiseks, et

Rahandusministeeriumi järelevalve tulemused ja selle pinnalt tehtud kokkuvõtted on avalikustatud ministeeriumi veebilehel riigihangete poliitika alajaotuses

<https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/jarelevalve>

Lisaks on samasse koondatud õigusaktide ja kohtupraktika kokkuvõtted, põhjalikud riigihangete suunised jms.

121. Riiklikku ja haldusjärelevalvet riigihangete üle teeb riigihangete seadusest tulenevalt Rahandusministeerium. Järelevalvemenetlusi tehakse nii hankija suhtes tekkinud põhjendatud kahtluse korral kui ka valimipõhise kontrollina. Eeskätt peaks lõpetatud riigihanked hõlmav valimipõhine kontroll, kus vaadatakse läbi kõik hankija teatud perioodil korraldatud hanked, võimaldama tuvastada süsteemseid probleeme ning analüüsida, kas riigihangete seadusega sätestatu on hankijate jaoks alati praktikas rakendatav.

122. Riigikontroll hindas, kas Rahandusministeeriumi järelevalve riigihangete üle on mõjus ja hõlmab ka hankelepingu täitmisega seonduvat. Selleks vaatas Riigikontroll läbi 2017. aastal ministeeriumi tehtud valimipõhise järelevalve aktid ning intervjuueis ministeeriumi tegevuse tulemuslikkuse selgitamiseks nii ministeeriumi ennast kui ka neid auditeeritud, kelle korraldatud hankeid auditi käigus analüüsiti.

123. Valimipõhise järelevalve tegemiseks on Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakond koostanud plaanilise järelevalve tegemise juhendi. Juhend määrab ära näitajad, millest valimi moodustamisel ja järelevalve planeerimisel lähtutakse. Lepingute täitmisega seonduvalt kuuluvad kõrgema riskitasemega hangete hulka need riigihanked, kus hankelepingu täitmise käigus on lepingu tähtaeg või maksumus muutunud. Seejuures tuleb info nii tähtaja kui ka maksumuse kohta riigihangete registrist, mis tähendab, et õigeid näitajaid saab ministeerium kasutada ainult juhul, kui hankija on esitanud lepingu tegeliku lõppemise ja maksumuse kohta registrile tõesed andmed (vt p 22). Kui asutus, kuhu järelevalvet tegema minnakse, on välja valitud, planeerib konkreetsed toimingud juba järelevalvet tegev ametnik ning need võivad olla iga kontrolli puhul erinevad.

124. 2017. aastal tegi Rahandusministeerium valimipõhist järelevalvet 20 hankija juures ning lepingu täitmisega seonduvaid tähelepanekuid on tehtud 20 kontrollaktist üheksas. Tähtaja, muudatuste või maksumusega seonduvaid tähelepanekuid tehes on ministeerium muu hulgas märkinud järgmist:

- hankelepingu täitmise tähtaeg on üks peamisi hankelepingu tingimusi. Hanke alusdokumentides märgitud tähtpäevad ei ole kindlasti tähtsusetud formaalsused, sest nimetatud tähtpäevad võivad mõjutada mõnda ettevõtjat loobuma riigihankes osalemisest, samuti tegema teistsuguse hinnaga pakkumist. Samuti võib kallutada tähtaja muutmine lepingu majanduslikku tasakaalu hankelepingu täitja kasuks, mis asetab teised hankes osalenud pakkujad ebavõrdsesse olukorda;
- kui hankija on tellinud lisatöid, on ta toonud lepingusse tingimusi, mida ei olnud seatud hankemenetluse ajal. Seejuures ei saa välistada, et juhul kui need oleksid olnud seatud esialgses hankemenetluses, oleksid need võimaldanud edukaks tunnistada mõne teise pakkumuse. Lisaks ei saa välistada ka seda, et lisatööde tellimisega on lepingu tasakaalu muudetud pakkuja kasuks, kuna hankijal oli pakkujaga juba hankeleping sõlmitud ning pakkuja võis lisatöödele esitada oma soovikohase hinna, pidamata seejuures konkureerima teiste pakkujatega. Lubades pakkujal muuta oma pakkumuse maksumust ning teha tööd hiljem, on hankija läinud vastuollu riigihanke üldpõhimõtetega;
- hankelepingu lõppemise kuupäevaks arvatakse kõikide lepinguliste põhikohustuste täitmise tähtpäev, mis tuleb märkida ka riigihanke aruandesse. Selle aruande lisas hankelepingu täitmise tegeliku maksumuse õigeaegse kajastamata jätmisega on hankija eiranud riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid, ennekõike riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse tagamise osas;
- tellija reservi eesmärk peaks olema eelkõige reguleerida olukorda, kus ehitustööde käigus avastatakse oluliselt erinev olukord, st tegemist on olukorraga, mida hankija ka hoolika planeerimise korral ei oleks suutnud ette näha. Küll aga ei peaks tellija reservi eesmärk olema n-ö lappida ebakorrektselt ning hooletult koostatud tehnilise kirjelduse tõttu tekkinud vajakajäämisi või veel vähem – tellida hankelepingu esemesse mitte kuuluvaid asju ja töid.

125. Lisaks on ministeerium koostanud kogu aasta järelevalvetegevust hõlmava kokkuvõtte. Paraku pole hankelepingu täitmisega seonduvaid küsimusi peetud niivõrd oluliseks, et neid oleks seal analüüsitud.

126. Riigikontrolli auditeeritud hankijatest olid Rahandusministeeriumi järelevalvega varem kokku puutunud pooled. Ükski neist ei tunnetanud, et ministeerium oleks järelevalve tegemise käigus pööranud tähelepanu ka hankelepingu täitmisele.

127. Rahandusministeeriumi aktidest, kokkuvõtetest ega ka Riigikontrolli tehtud intervjuudest ei selgunud, et ministeerium analüüsiks hankelepingute täitmist süsteemselt. Seesugune analüüs võimaldaks aga tuvastada ka vigu, mis ei ole tingitud hankija oskamatusest või pahatahtlikkusest, vaid riigihangete seaduse mitterakendatavusest. Samuti

peaks järelevalve andma hankijatele sisendi, kuidas oma hanketegevust (sh lepingute täitmist) sisuliselt parandada. Järelevalve ning järjepideva seaduse analüüsimisega peaks ministeerium tagama, et seadus oleks selline, mille järgimisel hankija poolt saaks maksumaksja ka tegelikkuses asja, teenuse või ehitustöö kõige parematel tingimustel. Seetõttu ei saa ministeeriumi praegust järelevalvet hankelepingute täitmise üle pidada mõjusaks.

128. Ehitushangete puhul eeldaks seesuguse süsteemse järelevalve tegemine ka minimaalset ehitusdokumentatsiooni analüüsi (tehtud tööde aktid, ehituskoosolekute protokollid, ehituspäevik), kuna ilma selleta pole võimalik enamasti hinnata, kas hankeleping on ellu viidud kooskõlas välja kuulutatud hanketingimustega. Kuigi Rahandusministeerium ei ole sellist analüüsi senini teinud, lubas ta tulevikus selle pisteliselt kavva võtta.

129. **Riigikontrolli soovitus Rahandusministeeriumile:** analüüsida ehitushangete üle plaanilist järelevalvet tehes vajaduse korral ka tehtud tööde akte, ehitustööde protokolle ja ehituspäevikut, et selgitada välja, kas hankeleping on täidetud vastavuses riigihangete seadusega ja kas ehitushangete puhul ilmneb eriomaseid probleeme, mis tulenevad riigihangete seaduse mitterakendatavusest.

Rahandusministri vastus: vaatamata vastuväidetele [vt lähemalt lk 35 tabelist „Üldised kommentaarid“] tänase Riigikontrolli järelevalve-tegevuse senisest veelgi tõhusamaks läbiviimiseks tehtud soovitude eest. Rahandusministeerium kaalub võimalust tutvuda plaanilise järelevalvemenetluse käigus hankelepingute muutmise õiguspärasuse kontrollimisel vastava vajaduse korral pisteliselt ka teostatud ehitustööde aktide, ehitustööde töökoosolekute protokollide ja ehituspäevikutega.

Riigikontrolli näpunäited paremaks tegutsemiseks ehitushangetel

Riigikontrolli soovitus

130. Et vähendada ehituslepingute täitmisel tekkida võivaid probleeme ja pidada kinni riigihangete seaduse põhimõtetest, **soovitab Riigikontroll kõikidel hankijatel teha järgmist.**

- Nõuda projekteerimisteenuse hankimisel, et projekteerija osaleks hiljem ehitustööde käigus aktiivselt ka ehitushanke teabevahetuses ja autorijärelevalves, siduda projekteerijale viimase makse tegemise tähtaeg ehitustööde lõpuga.
- Kui hankija pole kindel, et projekti järgi hakatakse ehitama lähiaastatel, näha juba projekteerimise tellimisel ette, et pärast projekti valmimist omandab hankija sellega seotud õigused, ning hiljem korraldada enne ehitushanget eraldi hange projekteerija järelevalve tellimiseks.
- Projekti vigadest tulenevate kahjude vältimiseks kaaluda projekteerimisteenuse hankimisel projekteerijalt objektipõhise vastutuskindlustuse nõudmist. Ehitada hanked üles selliselt, et kindlustusettevõtteks oleks motiveeritud pakkuma võimalikult tugevat kindlustuskaitset (nt kohustada pakkujaid koostama tööprojekt, mis

on hilisema ehitushanke aluseks). Vajaduse korral kaasata hankeid ette valmistades kindlustusala asjatundja.

- Valida enne hankemenetlust projektdokumentatsioonist välja võtmetähtsusega asjad (seadmed, masinad, ehitustooted ja -materjalid) ja lahendused, mille kohta küsida pakkujatelt pakkumuste vastavuse hindamise etapis, milliseid konkreetseid asju või lahendusi pakkujad kavatsevad kasutada, ja seejärel hinnata esitatud tehnilistele näitajatele tuginedes nende samaväärsust. Kui hankija ei hinda asju ja lahendusi samaväärseks ning pakkuja ei ole nõus oma pakkumuses neid muutma, siis lugeda pakkumine hanketingimustele mittevastavaks. Pakkumus toodete ja materjalidega on sõlmitud hankelepingu lisaks ja need tooted ning materjalid, mille kohta on hankija eelnevalt selgitust küsinud ja mille kasutamises on kokku lepitud, hankelepingu käigus asendamisele ei kuulu.
- Kirjeldada hankelepingus nii oma otseseid (omanikujärelevalve, erinevad eksperdid) kui ka kaudseid (nt teenuse osutamine alternatiivsel pinnal) kulusid seoses ehituslepingu täitmisega ja kohustada töövõtjat tasuma lisakulusid, mis tekivad seetõttu, et ehitaja on lepingut rikkunud.
- Dokumenteerida ehitustööde koosolekud selliselt, et sealt selguksid kõikide tehtavate muudatustööde põhjused, pidada täiendavate tööde ja nende maksumuste kohta eraldi arvestustabelit. Kasutada dokumenteerimisel võimaluse korral Riigi Kinnisvara ASi välja töötatud näidisdokumente.
- Rakendada ette nähtud sanktsioone, kui ehitaja rikub lepingut, ja teha märke seesuguse rikkumise kohta alati riigihangete registrisse.
- Kajastada riigihangete registris hankelepingu tegeliku täitmise ajana kuupäev, mil hankija luges lepingujärgsed tööd tehtuks ja tasus ehitajale nende eest.
- Tellida enne tähtaega lõppenud lepingute puhul ehitise seisu hindamiseks alati sõltumatu ekspertiis.
- Pöörata oma hankekorras tähelepanu eeskätt neile tegevustele, mida hankija peab ise vajalikuks teha huvide konflikti ennetamisel.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Rahandusministeerium: Rahandusministeerium ei nõustu kontrolliaruande punktis 127 antud hinnanguga, et ministeeriumi tegevust hankelepingute täitmise üle järelevalve teostamisel ei saa lugeda mõjusaks.

Esmalt peame vajalikuks selgitada, et Rahandusministeeriumil puuduvad volitused teostamiseks riiklikku või haldusjärelevalvet hankelepingute täitmise üle. Rahandusministeeriumi pädevus on seadusest tulenevalt piiratud RHS-i nõuete täitmise kontrollimisega. Hankelepingule kohaldatakse RHS-is reguleerimata küsimustes võlaõigusseaduses (VÕS) ja teistes õigusaktides asjaomase lepinguliigi kohta sätestatud. RHS-is puudub regulatsioon hankelepingu täitmise kohta. RHS reguleerib ainult hankelepingu muutmist, mistõttu Rahandusministeeriumi järelevalvepädevus piirub üksnes selle kontrollimisega, kas hankelepingu muutmine on toimunud kooskõlas RHS-iga.

Rahandusministeerium viis 2017. aastal läbi juhtumipõhiselt kakskümmend üks järelevalvemenetlust, mille raames kontrolliti 21 riigihanke menetlust, ning valimipõhiselt tööplaani alusel kakskümmend järelevalvemenetlust, mis hõlmasid 292 riigihanget. Kokku kontrollis Rahandusministeerium 2017. aastal 313 riigihanke menetluse seaduslikkust (vt Rahandusministeeriumi 2017. aasta riigihangete järelevalve kokkuvõte, lk 3). Seetõttu leiame, et Riigikontrolli poolt kontrollitud 17 riigihanke menetluse põhjal hinnangu andmine Rahandusministeeriumi terve aasta järelevalvetegevuse mõjususele ei ole adekvaatne. Seda enam, et Riigikontrolli auditi valimisse kuulunud hanked ei kattunud Rahandusministeeriumi poolt eelnevalt kontrollitudetega.

Riigikontrolli hinnang Rahandusministeeriumi järelevalvetegevuse mõjususele ei tugine auditi käigus tuvastatud faktidele ega ole objektiivselt põhjendatud. Kontrolliaruandes endas on välja toodud, et lepingu täitmisega (muutmisega) seonduvaid tähelepanekuid oli 2017. aastal tehtud üheksas kontrollaktis (vt kontrolliaruanne, p 124) ning et Rahandusministeerium on järelevalve käigus käsitlenud hankelepingu muutmise kontekstis muu hulgas ka tellija reserviga seonduvat (vt kontrolliaruanne, p 30). Seega kontrolliaruandes kajastatud faktiandmete põhjal ei saa teha järeldust, et Rahandusministeerium ei ole järelevalvetegevuse käigus hankelepingu muutmise õiguspärasuse kontrollimisele tähelepanu pööranud. Täiendavalt selgitame, et juhul, kui järelevalve käigus hankelepingu muutmise õiguspärasuse osas probleeme ei tuvastata (põhjusel, et hankelepingute muutmist ei olnud üldse toimunud või tehtud muudatused olid seadusega kooskõlas), puudub Rahandusministeeriumil alus kajastada hankelepingu muutmistega seonduvat kontrollaktis.

Niisiis asjaolust, et lepingu täitmisega (muutmisega) seonduvaid tähelepanekuid ei tehtud kõigis kontrollaktides, ei järeldu, et nendes järelevalvemenetlustes hankelepingute muutmise õiguspärasust ei kontrollitud.

Rahandusministeeriumi järelevalvetegevuse kokkuvõttes on põhjalikumalt käsitletud üksnes kõige enam levinud rikkumisi. Riigihangete järelevalve kokkuvõttes on välja toodud, et plaaniliste järelevalvemenetluste käigus on tuvastatud hankelepingu muutmist nõudeid rikkudes (vt 2015. aasta Riigihangete plaanilise järelevalve kokkuvõte, lk 14; 2016. aasta Riigihangete plaanilise järelevalve kokkuvõte, lk 17), kuid nimetatud rikkumiste osakaal on olnud teiste rikkumistega võrreldes väiksem, mistõttu puudus vajadus aastakokkuvõttes nimetatud teemat detailsemalt käsitleda. Tuginedes eelnevatel aastatel tuvastatud rikkumiste statistilistele näitajatele ning arvestades, et 01.09.2017 jõustunud RHS-i §-ga 123 muutusid hankelepingute õiguspärase muutmise võimalused oluliselt avaramaks, ei saa objektiivselt järeldada, et hankelepingute muutmise küsimus peaks olema plaanilises järelevalves kõige prioriteetsemaks kontrolliaspektiks.

Nõustuda ei saa ka väitega, et Riigikontrolli auditeeritud hankijatest olid Rahandusministeeriumi järelevalvega varasemalt kokku puutunud pooled, kuid ükski neist ei tunnetanud, et Rahandusministeerium oleks järelevalve läbiviimise käigus pööranud tähelepanu ka hankelepingu täitmisele (vt kontrolliaruanne, p 126).

Riigikontrolli auditi valimisse kuulunud 10 hankijast on Rahandusministeerium eelnevatel aastatel kontrollinud plaaniliste järelevalvemenetluste käigus 3 hankijat. Riigikontrolli valimisse kuulunud teiste hankijate kokkupuude Rahandusministeeriumi järelevalvega piirub juhtumipõhise järelevalvemenetlusega, mida saab läbi viia üksnes poolelioleva riigihanke menetluse suhtes. Hankelepingu sõlmimine on absoluutne menetlustakistus (vt RHS § 205 lg 1 p 1, § 206 lg 1 p 4, § 73 lg 3 p 1). Seega objektiivselt, hankelepingu puudumise tõttu, ei saa Rahandusministeerium seda liiki järelevalves lepingu muutmise küsimustele tähelepanu pöörata.

Riigikontrolli audit hõlmas aastatel 2014–2017 korraldatud riigihankeid. Rahandusministeerium kontrollis 2017. aastal läbi viidud plaaniliste järelevalvemenetluste käigus hankijate hanketegevust perioodil 01.01.2016–31.12.2016. Ükski käesolevas auditis käsitletud riigihange ei kuulunud Rahandusministeeriumi valimipõhise järelevalve skooopi. Enamgi veel, 70% hankijaid, kelle ehitushankeid Riigikontroll auditeeris, ei ole kunagi kuulunud Rahandusministeeriumi plaanilise järelevalve valimisse (AS KA Vaiko, Tallinna Kiirabi, Tallinna Tehnikaülikool, Paikuse vald (Pärnu linn), AS Tallinna Lennujaam, Saku vald, Võru linn).

Halduspraktikas on paratamatu, et järelevalveametnikud ei jõua järelevalvet teostades kõikjale. Järelevalveasutuse eelarvelised ja isikulised ressursid on piiratud, mistõttu ei ole lauskontroll, praktikas saavutatav. Sellest tulenevalt on asutuse ülesannete täitmiseks vajalik, et asutuses oleks välja töötatud kindel järelevalve teostamise meetodika – kuidas kogutakse teavet võimalike rikkumiste kohta, kui sageli ja millise valimi põhjal teostatakse plaanilist kontrolli, jms (vt Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu, 2004, lk 142).

Rahandusministeeriumil on vastav meetodika välja töötatud ning tõhusalt rakendatud (vt kontrolliaruanne, p 122), millele tuginedes on Rahandusministeerium eelnevatel aastatel kontrollinud plaanilise järelevalvemenetluse raames auditiga hõlmatud järgmist hankijate tegevust: Rae Vallavalitsus (2014. a. kontrolliti 2013. a. hanketegevust), AS Ida-Tallinna Keskhaigla (2015. a. kontrolliti 2014. a. hanketegevust), Narva Linnavalitsuse Arhitektuuri- ja Linnaplaneerimise Amet (2015. a. kontrolliti 2014. a. hanketegevust).

Plaaniline retrospektiivne järelevalve keskendub ennekõike riigihanke menetluseta otselepingute (otseostude) tuvastamisele. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2007. a. direktiivi 5 2007/66/EÜ (nn õiguskaitsemeetmete direktiivi) p-st 13 nähtuvalt on Euroopa Kohus nimetanud riigihankeid käsitlevate ühenduse õigusaktide kõige tõsisemaks rikkumiseks otselepingute sõlmimist. Sellegipoolest, juhul kui hankelepinguid on muudetud, on kontrollitud ka hankelepingute muutmise õiguspärasust. Juba plaanilise järelevalvemenetluse alustamise teates on alati märgitud, et plaanilise järelevalve raames

kontrollitakse muu hulgas, kas hankelepingute sõlmimine ja muutmine on toimunud nõuetekohaselt (vt ka kontrollaktides kajastatud kontrollimise eesmärgi ja ulatust).

Kõigi ülalnimetatud 3 hankija puhul kontrolliti ka hankelepingute muutmise kooskõla tollal kehtinud RHS-iga, tuvastades ka hankelepingu õigusvastast muutmist. Näiteks 08.06.2015 kontrollaktis nr 12.2-4/4 riigihangete korraldamise kontrollimise kohta Narva Linnavalitsuse Arhitektuuri- ja Linnaplaneerimise Ametis (vt lk-d 2–4) tuvastas Rahandusministeerium, et hankelepingu muutmine ei ole toimunud kooskõlas RHS v.r § 69 lg-tega 3–4. Lisaks on Rahandusministeerium selgitanud kontrollitavatele hankelepingu muutmise ja mittenõuetekohase täitmise dihhotoomiat (vt Kontrollakt nr 12.2-4/13 30.05.2016 riigihangete teostamise kontrollimise kohta AS-is Ida-Tallinna Keskhaigla, lk 35; Kontrollakt nr 12.2-4/03 29.07.2014 riigihangete teostamise kontrollimise kohta Rae Vallavalitsuses, lk 23).

Seega oli käesoleva auditiga hõlmatud hankijate suhtes eelnevatel aastatel Rahandusministeeriumi poolt läbi viidud plaaniliste järelevalvemenetluste tulemil koostatud kõikides kontrollaktides hankelepingute muutmise küsimusi käsitletud ja juhitud hankijate tähelepanu hankelepingu muutmise piirangutele, mistõttu on alusetu ega tugine faktilistele asjaoludele väide, et ükski Rahandusministeeriumi poolt kontrollitud hankija (kes oli hõlmatud ka käesoleva auditiga) ei tunnetanud, et Rahandusministeerium oleks järelevalve läbiviimise käigus pööranud tähelepanu hankelepingu täitmisele (muutmisele).

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll ei ole auditis maininud, et lepingute täitmise kontroll peaks järelevalves olema kõige prioriteetsem. Küll näitab audit, et praegune järelevalve korraldus ei võimalda tuvastada juhtumeid, kus pärast hankelepingu sõlmimist on lepingut olulises osas sisuliselt muudetud (ehitusmahtu vähendatud või suurendatud, materjale asendatud, lahendusi muudetud jms), ilma et neid muudatusi oleks lepingus kirjalikult tehtud.

AS KA Vaiko: aktsiaselts KA VAIKO nõustub Riigikontrolli arvamusega.

AS Tallinna Lennujaam: AS Tallinna Lennujaam on kontrollaruande eelnõuga tutvunud ning täiendavaid kommentaare või parandusi lisada ei soovi.

AS Tallinna Lennujaam tänab Riigikontrolli läbi viidud töö, ettepanekute ja soovitude eest.

Pärnu Linnavalitsus: oleme kontrolliaruande eelnõuga tutvunud ja võtame selle teadmiseks.

Edaspidistes ehitushangetes arvestame dokumenteerimise osas Eesti Ehitusettevõtjate Liiduga koostöös seatud kokkuleppelise kriteeriumiga, et kõik hankelepingu muutmiseni viinud ehituslikud põhjused peaksid ilmnema ehituskoosolekute protokollides või peaks viimastes vähemasti olema viited dokumentidele, kus nad esinevad (aruande punkt 64).

Parandusettepanekud kontrolliaruande eelnõule puuduvad.

Võru Linnavalitsus: Võru linn on tutvunud kontrolliaruande eelnõuga ja ei soovi esitada omapoolseid, kontrolli käigus mitteavaldatud seisukohti, esitada. Oleme veendumusel, et kontrolliaruande eelnõu kajastab usaldusväärselt ja tõeselt Võru linna käitumist kontrollitud ehitushanke lepingu täitmisel.

Rae Vallavalitsus: Riigikontrolli sõnul valiti auditeeritavad välja auditi eesmärkidest ning eelnevalt riigihangete registrit ja hankijate raamatupidamise andmete analüüsist tulenevalt. Auditeerimiseks valiti väidetavalt juhtumid, kus registris avaldatud ja raamatupidamisandmetes nähtu põhjal võis eeldada ilmnenu raskusi lepingu täitmisel. Rae valla puhul on Riigikontroll valinud riigihanke lepingu täitmise kontrollimiseks ja analüüsimiseks välja erinevalt eelnevalt kirjeldatule.

12.03.2018 teavitas Riigikontroll Rae Vallavalitsust, et vastavalt tööplaanile viiakse läbi auditit „Ehitushangete lepingute täitmine ja järelevalve“ ning auditis on auditeeritavaks teiste hulgas ka Rae vald, kelle osas analüüsitakse hanke „Lagedi Kaare tn lasteaia projekteerimis- ja ehitustööde peatõvvõtt“ hankelepingu täitmisega seonduvat. Seetõttu paluti määrata kontaktisik, kelle kaudu oleks korraldatud edasine suhtlemine Riigikontrolliga. Peale seda paluti alles esitada raamatupidamise andmed ja ehitustegevust puudutav dokumentatsioon nimetatud lepingu täitmise kohta.

Riigikontrolli kommentaar: Rae valla väide ei ole tõene. Riigikontroll saatis juba 18.12.2017 Rae Vallavalitsusele teabenõude, milles paluti esitada Riigikontrollile vajalikus ulatuses väljavõtte raamatupidamisprogrammist. Rae Vallavalitsuse pearaamatupidaja saatis nõutud väljavõtte Riigikontrollile 09.01.2018. Raamatupidamisandmete analüüsi tulemusel valiti Rae vald auditeeritavate hulka ja seejärel teavitati 12.03.2018 Rae valda auditi alustamisest.

Rae Vallavalitsus: „Ehitushangete lepingute täitmine ja järelevalve“ aruande punktis nr 52 on Riigikontroll viidanud Rae valla poolsele olemasoleva konkurentsi eiramisele ja võimalikule manipulatsioonile hankemenetluse tulemuste suhtes „Lagedi Kaare tn lasteaia projekteerimis- ja ehitustööde peatõvvõtt“ hankemenetluses. On oluline, et ka Riigikontroll täidab oma ülesandeid võimalikult kvaliteetselt, s.t. esitab üksnes tõendatud väiteid ja annab hinnanguid, mis on kujundatud usaldusväärse meetodika alusel. Kahtlustus hankemenetluses osalejale eelise andmise eesmärgil on karistusseadustiku paragrahvi 300 kuriteokoosseis. Millist riigihanke menetluse nõuet Rae vald nimetatud hankemenetluses rikkus? Kuigi Riigikontrollil ei ole õigust rakendada sanktsioone ja tema tegevus piirub avalikkuse informeerimisega, peab Riigikontroll kuriteo tunnuseid sisaldava õigusrikkumise kahtluse korral esitama vastavad materjalid uurimisorganile ning nemad teatavad Riigikontrollile materjalide läbivaatamise tulemused.

Riigikontrolli kommentaar: Ligi kaks aastat pärast hankemenetluse toimumist ei ole dokumentide põhjal võimalik tuvastada, kas Rae valla otsused olid tingitud soovist sõlmida leping sellise ehitajaga, kellega on varem olnud positiivse koostöö kogemus, või muudest asjaoludest. Seetõttu esitas Riigikontroll dokumentide analüüsi järel Rae vallale suuliselt mitmeid sellekohaseid lisaküsimusi, kuid objektiivseid selgitusi ei saanud. Näiteks on alust eeldada, et kui üks ja sama pakkuja osaleb kuuajalise vahega kahes samade hanketingimustega hankes ja teeb pakkumused standardses vormis, milles ühel real on mingi töö (konkreetsel juhul näiteks maaküttesüsteemi energiakaevude) maksumust vähendatud ligi 55 000 euro võrra, siis hoolas hankija on pakkujalt vähemasti küsinud sellise muudatuse põhjust või püüdnud selles ise selgusele jõuda.

Rae Vallavalitsuse esindajad vastasid selle kohta Riigikontrollile kirjalikult, et „Hankija ei tea, mis võis ajendada pakkujat kuu ajaga oma pakkumuses maakütte energiakaevude osas maksumust vähendada. Hangete korraldamise ajal ega kahe hanke vahel ei lepitud mitte kellegagi mitte midagi kokku.“ Seega püüdis Riigikontroll saada auditi käigus rohkem selgust, kuid Rae valla vastused ei hajutanud auditi käigus tekkinud kahtlusi. Seejuures on meelevaldne siduda Riigikontrolli arvamus kriminaalõigusliku terminoloogiaga, nagu Rae vald seda teha püüab.

Rae Vallavalitsus: auditi sissejuhatavas osas on Riigikontroll öelnud, et nad ei hinnanud, kas ehitajate leidmiseks toimunud hankemenetlused olid õiguspärased või mitte. Samas on sellekohane hinnang lähtuvalt subjektiivsest arvamusest ikkagi välja öeldud ja kirja pandud. Seda ei saa pidada tõendatud väiteks või usaldusväärses hindamismetoodikaks.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll ei nõustu Rae Vallavalitsuse väitega. Auditi sissejuhatuses on öeldud, et Riigikontroll ei hinnanud selle auditi käigus juhtudel, kus see polnud auditi eesmärgi saavutamiseks vajalik, kas nende hoonete ehitajate leidmiseks toimunud hankemenetlused ise olid õiguspärased või mitte. Rae valla hanke puhul oli riigihangete registris avalikkusele näha, et järjestikku oli korraldatud kaks samanimelist ja -sisulist hanget, mistõttu oli peale hankelepingu täitmise analüüsi (mis kujundas peamiselt Riigikontrolli hinnangu) vajalik ja asjakohane küsida selgitusi ka hankemenetluse käigus toimunu kohta.

Iga auditeeritava puhul analüüsiti hankemenetlust ainult sellises ulatuses, mis oli auditi eesmärkide seisukohalt vajalik, ning auditi sissejuhatuses on kõnealune lause lisatud seetõttu, et kui Riigikontroll on hinnanud hankelepingu täitmise riigihangete seaduse ja üldpõhimõtetele kooskõlas olevaks, siis ei saa teha järeldust, et seda on tingimata olnud ka hankemenetluse ise.

Rae Vallavalitsus: hankija ei ole kohustatud avaldama hanke eeldatavat maksumust riigihangete registris (ei olnud selle hanke menetlemise ajal). Hanke eeldatav hind oli kindlaks määratud enne hanke teate avaldamist, mitte ei tekitatud kunstlikult hanke pakkumiste avamise järgselt. 20.09.2016 võttis Rae valla volikogu vastu arengukava uue redaktsiooni, mis jõustus 01.10.2016. Arengukavas 2017–2018 oli Lagedi lasteaia indikatiivseks hinnaks antud 1,85 miljonit, mis oli ettenähtud lasteaia ehitamiseks ning vabaneva pinna arvelt põhikooli klasside arvu suurendamiseks. Hanke eeldatav maksumus on sätestatud 24.10.2016 Rae valla volikogu poolt vastu võetud eelarvestrateegias 2017–2021, milles nähti ette Lagedi lasteaia ehituseks 1 550 000 eurot ning 300 000 eurot prognoositi Lagedi kooli lasteaia osa ümberehitamiseks kooliks – seega kokku 1,85 miljonit. Lagedi lasteaia ehitaja leidmiseks avaldati esimene avatud menetlusega riigihangete registris 18.10.2016. Pakkumuste esitamise tähtaeg oli nimetatud hankes 16.11.2016. Esimese hanke tulemus nurjus ning tehti 02.12.2016 otsus lükata pakkumused tagasi. Teisel korral avaldati Lagedi lasteaia leidmiseks avatud menetlusega riigihangete registris 06.12.2016. Pakkumiste esitamise tähtaeg nimetatud hankes oli 04.01.2017. Kuna Rae valla arengukava, kus on fikseeritud Lagedi lasteaia prognooshind, on vastu võetud varem, kui Lagedi lasteaia hange välja kuulutatud, siis aruande punktis 53 toodud väide ei ole õige. Meie hinnangul ei ole aruande punktis 57 toodu pädev ega mõistlik: Riigikontroll leiab, et põhjendamatu kahtluste vältimiseks oleks hankijal olnud võimalus riigihangete registris hankelepingu eeldatav maksumus avalikustada ja võtta kahe hanke vahel vastu otsus eeldatava maksumuse suurendamiseks. Rae Vallavalitsus lootis peale esimese hanke korraldamist, et ehituse maksumus langeb. Oleks me sel hetkel teie soovitude kohaselt käitunud ehk esimese hanke tühistanud, hangete vahel otsustanud suurendanud hanke eeldatavat maksumust, siis oleks me andnud turule signaali, et tegelikult on esimeses hankes pakutud hind meile vastuvõetav ning seda korrigeerida pole vaja. Sellisel juhul oleks olnud mõtetu uue hankemenetluse korraldamine. Kui Rae Vallavalitsus oleks käitunud Riigikontrolli poolt kirjeldatud viisil, siis täna heidaks Riigikontrolli täpselt samamoodi meile ette hankega manipuleerimist ja tooks ühe tugeva argumendina selle, et olime valmis rohkem maksma, kuid lükkasime kõik pakkumused tagasi hankelepingu eeldatava maksumuse ületamise tõttu.

Riigikontrolli kommentaar: Rae vald on oma varasemates vastustes Riigikontrollile edastanud, et eeldatava maksumuse kindlaksmääramisel tugineti eeskätt eelarvestrateegiale. Ent lõppkokkuvõttes ei mõjuta auditi järeldusi see, kas eeldatava maksumuse suurus tuli arengukavast või eelarvestrateegiast, sest kahe hanke vahel ei muudetud ei arengukava ega eelarvestrateegiat ega ka ühtegi teist eelarvelist dokumenti.

Rae Vallavalitsus: aruande lehekülj 23 ääremärkus: „Rae valla esindajad rääkisid intervjuus Riigikontrollile, et kuna vallas on jätkuvalt suur nõudlus lasteaiakohtade järele ja lasteaedasadisid tuleb juurde ehitada valla erinevatesse paikadesse, on otsustatud ehitada mitu lasteaeda ühe eskiisprojekti alusel, millele tuginedes korraldatakse välja projekteerimis- ja ehitushange. Riigikontrolli poolt analüüsitud hankelepingu täitmise käigus asuti sellest hoolimata projektis ette nähtud lahendusi muutma juba hanke võitjaga toimunud esimesel ehitusnõupidamisel.“ Hankelepingu esemeks oli projekteerimis- ja ehitustööd. Eskiisprojekti alusel ja läbi projekteerimis-ehitustööde hanke ehitamisel on normaalne, et eskiisiga võrreldes toimuvad projekteerimise käigus muudatused. Sellest tulenevalt on ka hankenimetus projekteerimis-ehitustööde hange. Antud hankevormis ei ole midagi ebanormaalselt ega kellegi huve kahjustavat. Lähteülesandes on olulisemad parameetrid detailselt kirjas, et tagada võrdne pakkujate kohtlemine, objekti valmimisel hankele avatavus ning kvaliteediga tulemuse saavutamine, mis on väga oluline. Riigikontrolli mitmes punktis toodud hinnang, et sellisel kujul ei ole ehitamine otstarbekas ega läbipaistav jm, on kahjuks ebapädev, kuid me jätame selliste järelduste tegemise õiguse ja hilisema selgitamise võimaluse Riigikontrollile. Rae valla otsused eelpool nimetatud hankemenetluses on olnud õiguspärased, läbipaistvad ja kontrollitavad. Teie väljaütlemine antud asjas on subjektiivne, meelevaldne ja vastutustundetu. Rae Vallavalitsusele jääb arusaamatuks, miks Riigikontroll eirab objektiivseid selgitusi ja põhjendusi ning soovib näidata Rae Vallavalitsust riigihangete üldpõhimõtete rikkujana. Riigikontrolli lõppjäreldus, et Rae Vallavalitsus ei toimunud riigihanke korraldamisel läbipaistvalt ega kontrollitavalt ning lepingu täitmise käigus muudeti lisatööde tellimisega hankelepingu eset – on põhjendamatu seisukoht.

Riigikontrolli kommentaar: ei saa nõustuda väitega, et kui tegemist oli projekteerimis- ja ehitustöövõtu hankega, tehakse pakkumused eelprojekti alusel ja sellise hanke puhul ongi projekti muutmine projekteerimisprotsessis tavapärane.

Peale projekti oli hankedokumentidega kaasas väga detailne toodete ja tööde loetelu pakkumuse maksumuse vormi kujul, mis annab tunnistust sellest, et hankija oli üksikasjalikult läbi mõelnud, milline peab projekteeritav ja ehitatav hoone valmis kujul välja nägema. Samuti oli hankijal varasem sama kasutusotstarbega hoone ehitamise kogemus, millele ta hankes suuresti tugines, kui võttis hanke korraldamisel aluseks lasteaedade ehitamise eskiisprojekti.

Hankija nägi Lagedi Kaare tn lasteaia projekteerimis- ja ehitustööde hankedokumentides ette, et pakkuja peab esitama pakkumuse ette antud struktuuriga tabeli vormis. Täita tuli kõik tabeli alajaotustele vastavad tühjad lahtrid ja samuti oli pakkujal hankedokumentides sätestatu kohaselt kohustus kontrollida esitatud tööde mahtusid ning pakkumuse maksumuses arvestada, milliseid töid ja millises mahus tuleb teha, et saavutada eesmärk, mille hankija on kindlaks määranud hankedokumentide tehnilises kirjelduses.

Hankedokumentide kohaselt ei olnud pakkujal lubatud teha muudatusi pakkumuse vormis, esitada alternatiivseid lahendusi, tingimuslikku pakkumust ega muid tingimusi, mis ei tulenenud hanketeatest või hankedokumentidest.

Pakkumuse maksumuse vorm sisaldas muu hulgas näiteks selliseid tooteid ja nende paigaldust:

kood 143 „Välitrepid“: Terrass ümber maja: terrassilauad 28 x 120 mm, sh roovitus (Plastrex post 95 x 95 mm);

kood 568 „Rullmaterjalist põrandakatted, vaibad“: Linoleumkate;

kood 411 „Klaasfassaadid“: eri tüüpi ja mõõtudega alumiiniumprofiiliga fassaadaknad;

kood 426 „Aknad“: eri tüüpi ja mõõtudega aknad;

kood 144 „Varikatused“: eri tüüpi varikatused;

kood 322 „Monteeritavast betoonist tarindid“: erinevad betoontooted ja nende montaaž.

Samas on lepingu sõlmimise järel juba esimesel ehituskoosolekul (protokoll nr 1, 02.02.2017) avaldanud tellija (Rae vald) soovi, et lisanduks lisaaknaid nii II korruse koridori pikka küljeseina kui ka otstesse, hoone ümber ei tuleks kuskile terrassilaudist, vaid sama ala oleks kaetud kõnnitee asfaltkattega ning hoone peasissepääsu trepikoja põrandal võiks olla ka linoleumist kate, kuna Võsukeste lasteaia kogemuse järgi on keraamilist plaati väga raske hooldada. Riigikontrollile jäi arusaamatuks, miks hankija ei arvestanud hankedokumentide koostamisel kohe oma varasemat kogemust sama kasutusotstarbega hoonega, vaid tugines sellele teadmisele alles pärast lepingu sõlmimist ja muudatustöö vajalikkuse põhjendamisel.

Ka teisel ehituskoosolekul (protokoll nr 2, 07.02.2017) on tellija teinud mitmeid muudatusettepanekuid, sh soovinud tagumise sissepääsu kohale ka osaliselt varikatust.

Lisaks oli muudatusettepanekuid teinud ka töövõtja (ehitaja). Näiteks selgub muudatustööde hinnapakkumise (18.05.2017) alusel, et sisemised kandvad seinad ehitatakse täisbetoneeritud Columbia plokkidega, sest see lahendus võimaldaks tellijal hiljem seinas olevaid kahjustusi ükshaaval n-ö kivide kaupa parandada ning see on leidnud kasutamist edukalt ka muudes Rae valla ühiskondlikes hoonetes. Samuti selgub hinnapakkumisest, et muudetud on osaliselt kandvate elementide kontseptsiooni (postide ja talade asemel kasutatakse täisbetoneeritud seinu) seoses raudbetoelementide pika tarneajaga. Muudatus arvestab võimalusega, et hoonele ehitatakse peale II korruse.

Riigikontrollil tekkis küsimus, et kui muidki hooned on Rae vallas nõnda ehitatud, miks ei kaalunud hankija siis juba hankedokumentide koostamise ajal võimalust ehitada hoone selliselt, et hiljem saaks seinas olevaid kahjustusi parandada ükshaaval kivide kaupa, vaid nägi hankedokumentides ette ehitada siseseinad paneelidest. Arusaamatuks jäi seegi, miks hankija ei teadnud, et raudbetootoodete tarneaeg on pikk, mistõttu tuli need asendada, eriti kui võtta arvesse järjepidevat aktiivset ehitustegevust Rae vallas. Neile küsimustele ei saanud Riigikontroll selget vastust ei dokumentidest ega Rae vallalt ning asus seetõttu seisukohale, et hankeleping täideti hanketingimustes ette nähtust erinevalt.

Rae Vallavalitsus: Seega, kui Riigikontroll otsustab lõpparuandes Rae Vallavalitsuse alusetut süüdistamist jätkata, oleme sunnitud pöörduma halduskohtusse aruande tõendamata järelduste ja subjektiivsete hinnangute ümberlükkamiseks.

Ida-Tallinna Keskhaigla: 1. Tellija reservi kasutamine

AS Ida-Tallinna Keskhaigla väljakuulutatud riigihanke „Ravi tn B korpuse III renoveerimine ja integreeritavad seadmed“ hanke alusdokumentides (HD) kajastus muuhulgas ka hankelepingu projekt, mille punktis 3.1 on sätestatud hanke hind ja tellija reserv. Tellija reserv on lepingus protsentuaalselt määratlemata, kuna 15. juulini 2017. a kehtinud riigihangete seaduse § 123 lg 1 punkti 1 kohaselt oli lubatud uut riigihanget korraldamata hankelepingu väärtust muuta kuni 10% asjade või teenuste või kuni 15% ehitustööde hankelepingu algsest maksumusest, juhul kui hankelepingu üldist olemust (eset) ei muudeta ja kui muutmise võimalus on sätestatud ka hankelepingus.

Hankelepingu projekti punktid 3.2.–3.3. sätestasid tingimused tellija reservi võimalikuks kasutusele võtuks ning hankelepingu muutmise ja selle muudatuse vormistamise vajaduse juhuks, kui tellija reserv otsustatakse hankija ettepanekul kasutusele võtta. Hankelepingu muutmise vajadus tellija reservi kasutusele võtmisel oli üheselt sätestatud hankelepingu punktis 3.3.

Hankelepingu maksumuse muutmisel oli kõrgeim lubatud piirmäär kuni 15.07.2017. a kehtinud riigihangete seaduse § 123 lg 1 punkti 1 kohaselt kuni 15% ehitustööde algsest maksumusest ning kõik potentsiaalsed pakkujad said tellija reservi suuruse küsimuses lähtuda ainult riigihanke ajal kehtinud riigihangete seadusest ja sätestatud piirmäärast. Reservi kasutuselevõtt oli vastavuses riigihangete seaduses sätestatuga, kooskõlas hankelepinguga, vajalik ja õiguspärane.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll jääb aruandes avaldatud seisukoha juurde. Pakkuja peab reservi suurusega oskama arvestada juba pakkumist tehes ja seetõttu peab tellija reservi suurus olema määratud hankedokumentides. See, kas see võetakse kasutusele või mitte, selgub hankelepingu täitmise käigus. Kui hankija ei osanud kindlaks määrata, kui suurt reservi pakkujatelt nõuda, oleks saanud rakendada maksimummäära.

Ida-Tallinna Keskhaigla: 2. Konkurentsi vähene soodustamine

AS Ida-Tallinna Keskhaigla soovib märkida, et haigla ei ole riigihanke tingimustes seadnud pakkujaatele ebamõistlikke ja konkurentsi piiravaid tingimusi. Hanke tingimustes nõuti pakkujaatelt varasemat haiglate ehitamise kogemust, millele vastavad Eestis mitmed ehitusettevõtted, s.h need ehitusettevõtted, kes on renoveerinud ja ehitanud SA Tartu Ülikooli Kliinikumi, SA Põhja-Eesti Regionaalhaiglat, SA Ida-Viru Keskhaiglat ja teisi tervishoiuasutusi.

Huviliste piisav arv hanke juures (OÜ Kaandar, OÜ Resa, AB Medical Group Eesti OÜ, OÜ Eurisco Ehitus, OÜ LL Meditsiini-tehnika, AS Semetron, OÜ Best Building) annab selge viite, et Riigikontrolli hinnang haiglapoolse konkurentsi vähese edendamise kohta hankel ei ole põhjendatud.

Siinkohal on oluline veel märkida, et antud riigihanke puhul ei ole tegemist puhtalt remonditööde hankega, vaid remonttöödega koos operatsiooniploki integreeritavate seadmetega. Remonttööd koos integreeritavate operatsiooniplokkide vajalike seadmetega on oluline tingimus, mis määrab ära ka võimalike pakkujaate huvi riigihankes osaleda. Antud hankele esitatud pakkumus oli ühispakkumus kahe ettevõtte poolt, millest üks oli ehitusettevõtte ning teine meditsiini-seadmetega tegelev ettevõtte.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll ei nõustu Ida-Tallinna Keskhaiglaga selles, et kuna hange sisaldas operatsiooniploki integreeritavaid seadmeid, on tegemist tavapärasest ehitustööst sedavõrd erineva ehitustööga, et peaks piirama konkurentsi. Hanke täpne nimetus on kirjas käesoleva aruande tabelis 2, ühispakkumise meditsiini-seadmetega tegeleva ettevõttega oleks ideaalis saanud teha iga ehitusettevõtte ning ükski auditis käsitletud probleem ei olnud põhjustatud sellest, et hankesse kuulusid ka meditsiini-seadmed või et formaalselt oli tegemist ühispakkumisega. Seetõttu ei ole meditsiini-seadmete soetamise pikem käsitlemine selle aruande teemat ja fookust arvestades vajalik.

Ida-Tallinna Keskhaigla: AS Ida-Tallinna Keskhaigla soodustab eranditult kõikidel oma hangetel konkurents. Pakkujate vähesus paljudel hangetel on Eesti väiksusest tingitud eripära. Eesti tingimustes ongi paljud haigla(te) ja tervishoiuteenuse osutajate riigihanked tulenevalt objektide keerukusest pakkujate jaoks ebaatraktiivsed ning uued potentsiaalsed ettevõtted pakkumusi ei tee, kuna sama raha makstakse mujal lihtsamate objektide eest. Samas on hoolsa hankija kohustus sätestada hanke alusdokumentides piisavad tingimused pakkuja kvaliteetse töö ja tegevuse nõuetele vastavuse osas, et hiljem mitte silmitsi seista pakkuja poolt ebakvaliteetse töö tegemisega või töö tegemata jätmisega ja hankelepingu rikkumisega.

Lisaks peab potentsiaalne pakkuja arvestama asjaoluga, et remonttööde käigus tekkiv vibratsioon ja müra ei tohi kahjustada töötavaid radioloogia- ja muid meditsiiniseadmeid, mille täpselt reguleeritud elektroonika ja võnketundlikkus vajab väga stabiilset töökeskkonda. Sellest tulenevalt peab pakkuja suutma arvestada ka vajadusega teostada töid tavapärasest erineval tööajal.

Samuti on haiglal eelnevatel riigihangetel halbu kogemusi ettevõtetega, kel varasem praktika töötavate haiglate hoonete remonditööde tegemisel puudus ja kes seetõttu ei saanud oma ülesannetega tähtaegselt ja ravitööd segamata hakkama. Peale negatiivset kogemust seati järgmistel hangetel pakkujatele kvalifitseerimistingimuseks ka eelnev haiglate renoveerimise ja/või ehitamise kogemus.

Ükski võimalikest pakkujatest ei vaidlustanud ega palunud antud hankes muuta hanketingimustes sätestatud kvalifitseerimisnõudeid. Samuti ei ole haigla poolt läbiviidud hangetest ükski hange viimase nelja aasta jooksul jäänud kvalifitseerimistingimuste tõttu pakkumuseeta.

3. Katuse erakorralised tormikahjustused tulenevad renoveerimistööd

Väljakuulutamisetähtaegselt läbirääkimistega riigihanke leping katuse erakorraliseks renoveerimiseks sõlmiti peale vajaduse selgumist esimesel võimalusel.

2017. aasta haigla nõukogu poolt kinnitatud investeeringute kavas katuse renoveerimiseks raha ette nähtud ei olnud ning erakorralise rahastamise otsuse pidi haigla põhikirja kohaselt tegema nõukogu. Kogu protsess alates katuse õnnetuse toimumise hetkest, nõukogu rahastamise otsusest kuni riigihanke lepingu sõlmimiseni viidi läbi võimalikult kiiresti, et vältida suuremat kahju, mis oleks tekkinud, juhul kui katus oleks järgmise võimaliku tormi puhul hoonelt täiesti lahti tulnud.

Vastavalt Päästeameti 13.04.2017 16:44:12 sündmuse kokkuvõtte infole tuli haiglal katus renoveerida esimesel võimalusel, kuna ajutine kinnitus järgmisele ilmastikumuutusele või tormile vastu ei oleks pidanud.

Auditiirite poolt välja pakutud lahendus katuse erakorralise renoveerimise uue riigihanke korraldamiseks ei oleks seetõttu olnud võimalik alternatiiv, kuna uus riigihange võtnuks aega mitu kuud.

Katuse remonttööde hankele hinnangu andmisel on arvestamata jäetud ka asjaolu, et B korpuse III korruse remonttöödel kasutati tööde ohutult läbiviimiseks hooneväliseid tellinguid, mis olid katuse renoveerimise erakorralise vajaduse selgumise hetkel haiglal teada ja Ravi tn 18 B korpuse III korruse renoveerimise riigihanke võitjal rendifirmast tellitud, et need hankelepingu sõlmimise järgselt koheselt püstitada. Renoveerimistöödel ei olnud võimalik kahe erineva pakkuja tellingute kasutamine samal objektil üheaegselt. Tellingud ei oleks paralleelselt objektile mahtunud. Seetõttu ei olnud hankija seisukohalt majanduslikult otstarbekas ega ka ajaliselt võimalik korraldada katuse renoveerimiseks eraldi riigihanget.

4. Ehitusloa taotlemine

Riigikontrollile vastamise hetkeks on haigla esitanud Tallinna Linnavalitsusele tagant järgi ehitusloa taotluse koos vajalike dokumentidega. Arvestame Riigikontrolli auditis esitatud tähelepanekutega oma edaspidistes töodes.

5. Sisekontrollisüsteem

AS Ida-Tallinna Keskhaigla töökorraldus ja valdkondlik vastutus on selge ja sätestatud haigla erinevates kordades ja töötajate ametijuhendites.

Kohustus vastutada lepingu täitmise jooksul projektijuhtimise eest, tuleneb tehnilise osakonna töötajate ametijuhenditest. Seda ei pea eraldi märkima tellimuste ja hangete korda. Tellimuste ja hangete kord sätestab kohustused lepingu vormilisele täitmisele ehk vajalikud lepingu muudatused ja aruanded riigihangete registrisse. Riigikontrolli aruande projektis on kontekstiline väita, nagu oleks hankeosakonna juhataja soovinud enda ametialaseid kohustusi kuidagi piirata või täita madalamalt, kui seda on töökorralduslikult ette nähtud. Haigla korrad, juhendid ja osakondade töökorraldused ei ole ühetaolised ja peavadki osakondade erinevaid tegevusvaldkondi arvestades olema ülesehituselt erinevad.

Riigihangete ja remonttööde alane vastutus on sätestatud tellimuste ja hangete korras ja töötajate ametijuhendites. Haiglal on toimiv sisekontrollisüsteem, mida vastavalt Riigikontrolli auditis toodud tähelepanekutele veel kindlasti täpsustatakse.

Riigikontrolli kommentaar: sisekontrollisüsteemi üks peamisi eesmärgi on tagada kinnipidamine õigusaktidest. Kuna hankelepingu täitmine (ehitustööde tegemine) toimus ilma vajaliku loata ehk õigusaktide olulisi nõudeid eirates, ei saa haigla sisekontrollisüsteemi lugeda toimivaks. Töökorralduse ja vastutuse ebaselgusele hankelepingute täitmisel on varem juhtunud tähelepanu ka haigla siseauditi üksus.

Tallinna Tehnikaülikool: jääme oma varem esitatud arvamuse juurde. Ülikool ei nõustu auditi lõppjäreldeusega, mille kohaselt ei ole ülikool täitnud hankelepingut kooskõlas riigihangete üldpõhimõtetega.

Riigikontroll väidab, et Akadeemia tee 5a ühiselamu rekonstrueerimise käigus muutus olulises osas lepingu objekt.

Ülikoolile jääb arusaamatuks, millises osas on lepingu objekt muutunud. Valminud ühiselamu vastab nii ruumiprogrammi kui tehniliste näitajate poolest samadele andmetele, mis avaldati hanke dokumentides.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontrolli hinnangu aluseks on asjaolu, et hankelepingu ese muutus, kuna hanketingimuste järgi tulnuks üksnes projekti järgi ehitada, kuid hankelepingu täitmise käigus hakati ehitajalt nõudma ka projekteerimist, mida algetes tingimustes üldse polnud. Projekteerimise käigus muutusid ka töömahud, kuna ehitaja avastas, et talle algselt antud projekt oli vigane. Kõike seda on ülikooli esindaja Riigikontrollile intervjuus ise kinnitanud. Oma vastuses on Tallinna Tehnikaülikool (TaTech) projekteerimisega seotud asjaolud üldse mainimata jätnud.

Tallinna Tehnikaülikool: Ehitustööde tegemiseks viidi läbi kaks hanget: peatöövõtu lepingu sõlmimiseks ning ettenägematute lisatööde tegemiseks. Ülikool viis hanked läbi ja täitis lepingud kooskõlas riigihangete seadusega, s.t ei teinud lepingutes lubamatuid muudatusi. Muus osas riigihangete seadus hankelepingu täitmist ei reguleeri.

Ehitustööde maksumuse kallinemine 6,2% võrra on rekonstrueeritava objekti puhul täiesti tavapärane. Ülikooli seisukohta toetavad kõnealuse auditi andmed, mille järgi kümnest seitsme hanke puhul tõusis töö maksumus 10–41%, keskmiselt 20%. Ka auditi punktis 29 nenditakse, et vanade hoonete rekonstrueerimise puhul on ettenägematute tööde risk kõige suurem. Seega ei ole Akadeemia tee 5a hanke puhul toimunud tööde maksumuse olulist kasvu. Kui ülikool oleks peatöövõtu lepingus ette näinud 10%-lise reservi, siis oleks kontrollaruande järeldus olnud tõenäoliselt vastupidine, sest hinna tõus oleks jäänud reservi piiresse. Samas tuleb märkida, et kuni 31.08.2017 kehtinud RHS § 28 lg-s 5 sätestatud tingimused täiendavate ehitustööde tellimiseks on rangemad, kui tavapärase reservi kasutamise puhul. Niisiis ei saa järeldada, et reservi kasutamine oleks kuidagi läbipaistvam kui väljakuulutamisetähtaajaga läbiviimise hankemenetluse läbiviimine. Pigem vastupidi, sest hankemenetlus viiakse läbi riigihangete registris, millele on avalikkusele juurdepääs.

Lisaks soovime rõhutada, et eelviidatud normi kohaselt oli lubatud tellida üksnes selliseid ehitustöid, mis olid esialgses hankelepingus kirjeldatud ning on hankelepingu täitmiseks vältimatult vajalikud. Järelikult sai ülikool tellida ainult neid töid, mis olid esialgses hankelepingu objektiks. Siit selgub taas, et lepingu objekt ei saanud olulises osas muutuda.

Riigikontrolli kommentaar: täiendava hanke läbiviimisega seonduvat ei ole Riigikontroll ülikoolile ette heitnud. Aruandes on vaid konstateeritud fakti, et hoone ei valminud selleks ajaks ja selle raha eest, mida algse hankelepingu sõlmimise ajal oodati, kuid see ei mõjutanud kuidagi Riigikontrolli poolt antud hinnangut. Kokkuvõtteks on Tallinna Tehnikaülikool (TaTech) oma vastuses käsitletud asjaolusid, mis ei mõjutanud Riigikontrolli hinnangut, kuid jätnud tähelepanuta Riigikontrolli hinnangu kujundanud asjaolud.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
Hankelepingu täitmise tähtaeg 33. Soovitus Rahandusministeeriumile: võrrelda riigihangete registrisse esitatud andmeid, nende esitamise kuupäevi ja registris hankelepingu täitmise käigus tehtud muudatusi, et selgitada välja, kas registrisse on esitatud ebaõigeid andmeid. Arvestada seda järelevalve plaanisel (p-d 19–32)	Rahandusministri vastus: Rahandusministeerium on valimipõhiselt läbiviidavate plaaniliste järelevalvemenetluste käigus süstemaatiliselt võrrelnud riigihangete registrisse esitatud andmeid ja nende esitamise kuupäevi ning registrile andmete esitamise kohustuse täitmise osas on tuvastatud ka rikkumisi (nt 2017. aastal läbi viidud plaaniliste järelevalvemenetluste käigus selgus, et 60%-l järelevalvevalimisse kuulunud hankijatest esines riigihanke aruande ja/või aruande lisa tähtaegselt registrile esitamata jätmist). Eelöeldule vaatamata puudub Rahandusministeeriumil küllaldane alus eelduseks, et hankijad esitavad riigihangete registrile teadvalt tegelikkusele mittevastavaid andmeid. Järelevalvepraktikas tuvastatu võimaldab üldistatult järeldada, et riigihangete registrile andmete esitamisega, ja eriti esitamise tähtaegadega, seotud rikkumised ei ole reeglina tingitud hankijate pahatahtlikkusest, vaid pigem on need olnud seotud töökorraldusliku või riigihanke eest vastutava töötaja hooletusega. Rahandusministeerium on hankijatele selgitanud andmete esitamise nõude eesmärke ja juhtinud tähelepanu vajadusele järgida andmete esitamiseks ette nähtud tähtaegu. Rahandusministeerium on plaanilise järelevalve tööplaani koostamiseks kasutatavas riskianalüüsis arvestanud lepingu muudatusi juba mitmel aastal. 2018. a tööplaani koostamisel võeti arvesse lepingu summa ja tähtsaja muutmise osakaalu. 01.09.2017 jõustunud riigihangete seaduse (RHS) § 123, millega võeti üle uute hankedirektiivide asjaomased sätted, lubab hankelepingutes senisest märkimisväärselt enam muudatusi teha, mistõttu 2018. a tööplaani koostamisel väiksemahulisemaid muudatusi enam riskindikaatorina ei arvestatud. Rahandusministeerium jätkab riigihangete registrisse esitatud andmete, nende esitamise kuupäevade ja registris hankelepingu täitmise käigus tehtud muudatuste võrdlemist ka edaspidi.
Rae valla ja Ida-Tallinna Keskhaigla hanked 62. Soovitus Rahandusministeeriumile: analüüsida Rae valla ja Ida-Tallinna Keskhaigla tegevust riigihangete korraldamisel. (p-d 52–61)	Rahandusministri vastus: Rahandusministeerium on varasemalt plaanilise järelevalvemenetluse raames kontrollinud nii Rae Vallavalitsuse kui ka AS-i Ida-Tallinna Keskhaigla riigihangete seaduslikkust. Mõlema hankija hanketegevuses tuvastati puudujääke ning mõlemale hankijale selgitati muu hulgas hankelepingute muutmise suhtes kehtivaid nõudeid (vt Rahandusministeeriumi 29.07.2014 kontrollakt nr 12.2-4/03 riigihangete teostamise kontrollimise kohta Rae Vallavalitsuses; Rahandusministeeriumi 30.05.2016 kontrollakt nr 12.2-4/13 riigihangete teostamise kontrollimise kohta AS-is Ida-Tallinna Keskhaigla). Rahandusministeerium on läbi viimas plaanilist järelevalvemenetlust Rae Vallavalitsuse poolt ajavahemikul 01.01.2017–31.12.2017 korraldatud riigihangete üle. Järgides kontrolliaruandes tehtud soovitusi, kaalub Rahandusministeerium 2019. aasta plaanilise järelevalvemenetluse valimi koostamisel ka AS-i Ida-Tallinna Keskhaigla hanketegevuse seaduslikkuse täiendava kontrollimise vajadust.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
Projekteerimine koos ehitamisega 96. Soovitus Rahandusministeeriumile: võtta ühel järelevalveperioodil suurema tähelepanu alla projekteerimis- ja ehitushanked, analüüsida nende vastavust (riigihanke väljakuulutamisest kuni lepingu täitmiseni) riigihangete seadusele ja avaldada oma kodulehel n-ö hea tavana käsitletavad suunised, kuidas projekteerimis- ja ehitustöid koos hankida. Rõhutada, et projekteerimis- ja ehitustööde koos hankimist tuleks siiski kasutada erandjuhtudel ning see eeldab hankijalt oskust koostada eelprojekti põhjal selline tehniline kirjeldus, et kõik pakkujad oleks võrdses seisus. (p-d 82–95)	Rahandusministri vastus: Rahandusministeerium võib valimipõhist järelevalvet põhimõtteliselt teostada ka temaatilise kontrollina, ent arvestades, et Riigikontroll on käesoleva auditi raames mitmeid projekteerimis- ja ehitushankeid põhjalikult kontrollinud ja nendega seonduvaid struktuurseid probleeme käsitletud, tähendaks 2019. aasta järelevalvetegevuses üksnes projekteerimis- ja ehitushangetele keskendumine Riigikontrolli tegevuse põhjendamatut dubleerimist. Riigikontroll on põhjendatult märkinud, et RHS ei keela hankida projekteerimist koos ehitamisega ühelt pakkujalt (vt kontrolliaruanne, p 82). Rahandusministeeriumi järelevalvepädevus piirdub hankijate hanketegevuse õiguspärasuse kontrollimisega. Hankija poolt asjade ostmise või teenuste ja ehitustööde tellimise otstarbekuse kontrolliks ja hankija hanketegevuse tulemuslikkuse hindamiseks Rahandusministeeriumil pädevus puudub. Seega ei saa Rahandusministeerium riikliku ega haldusjärelevalve käigus teha hankijatele etteheiteid tegude kohta, mis ei pruugi tagada hankija rahaliste vahendite tulemuslikku kasutamist, kuid millel puuduvad õigusrikkumise tunnused. Ehitustööde ja ehitiste projekteerimise riigihangete hankemenetluse ettevalmistamist ja korraldamist ning hankemenetluse läbiviimiseks vajalike dokumentide suhtes esitatavaid nõudeid, soovitusi ja juhiseid on käsitletud EVS 915:2012 standardis „Ehitustööde ja ehitiste projekteerimise riigihangete korraldamine“. Rahandusministeeriumi arvates saab nimetatud standardi kaudu sisustada ka projekteerimis-ehitushangete head tava. Lisaks sätestab RHS § 22 volitusnormi valdkonna eest vastutavale ministriile ehitustööde riigihanke piirmääraga võrdses või seda ületavate ehitustööde ja ehitiste projekteerimise riigihangete korraldamise eeskirja kehtestamiseks. Peaministri 24.11.2016 korraldusest nr 130 tulenevalt kuuluvad ehitusküsimused ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri vastutusvaldkonda.
Harva ehitustöid hankivad asutused 103. Soovitus Tallinna Linnavalitsusele: korraldada ametiasutuste ja nende hallatavate asutuste töö selliselt, et asutustele, kes korraldavad harva ehitustööde hankeid, oleks tagatud pädevate linna spetsialistide tugi projekteerimise lähteülesande koostamisest kuni ehituslepingu täitmiseni. (p-d 97–102)	Tallinna Linnavalitsuse vastus: oleme linna hankekordasid järjepidevalt kaasajastanud ning ehitustööde osas arendanud Tallinna Linnavaraameti pädevust nii hangete korraldamisel kui ka ametiasutuste ja hallatavate asutuste nõustamisel ehitushangete osas. Jätkame Tallinna Linnavaraameti arendamist ehitusvaldkonna kompetentsikeskuseks ja kõikide linna ametiasutuste ning hallatavate asutuste suuremate ehituste ja renoveerimistööde korraldajaks. Kontrolliaruandes toodud Riigikontrolli näpunäited ehitushangete korraldamisel on asjakohased ning kontrolliaruande avalikustamise järel tutvustame neid kõikidele linnas ehitushangetega tegelevatele institutsioonidele.
Järelevalve riigihangete üle 128. Soovitus Rahandusministeeriumile: analüüsida ehitushangete üle plaanilist järelevalvet tehes vajaduse korral ka tehtud tööde akte, ehitustööde protokolle ja ehituspäevikut, et selgitada välja, kas hankeleping on täidetud vastavuses riigihangete seadusega ja kas ehitushangete puhul ilmneb eriomaseid probleeme, mis tulenevad riigihangete seaduse mitterakendatavusest. (p-d 120–127)	Rahandusministri vastus: vaatamata vastuväidetele tänase Riigikontrolli järelevalvetegevuse senisest veelgi tõhusamaks läbiviimiseks tehtud soovitude eest. Rahandusministeerium kaalub võimalust tutvuda plaanilise järelevalvemenetluse käigus hankelepingute muutmise õiguspärasuse kontrollimisel vastava vajaduse korral pisteliselt ka teostatud ehitustööde aktide, ehitustööde töökoosolekute protokollide ja ehituspäevikutega.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärk oli ehitushangete lepingute täitmisega seonduva parima praktika tutvustamine, probleemide esiletoomine ja nende põhjuste avamine ning hankijatele tulemuslikumaks tegutsemiseks soovitude tegemine.

Auditi põhiküsimused olid järgmised:

- Kas hankelepingute täitmine on toimunud kooskõlas riigihangete seaduse üldpõhimõtetega?
- Kas hankija on loonud sisekontrollisüsteemi, kus ametiisikute pädevus lepingute täitmisel on selgelt piiritletud?
- Kas Rahandusministeeriumi järelevalve riigihangete üle on mõjus ja hõlmab ka hankelepingu täitmisega seonduvat?

Hinnangu andmise kriteeriumid

Hinnangu andmisel tugineti esimese põhiküsimuse osas riigihangete seaduse nõuetele ning teise põhiküsimuse osas riigihangete seaduse nõuetele, hankija enda kordadele ning hanke käigus seatud nõuetele. Kolmanda põhiküsimuse kriteeriumina nähti ette, et Rahandusministeeriumi tegevus on tulemuslik siis, kui ministeerium analüüsib hangete üle valimipõhist järelevalvet tehes ka hankelepingu täitmist ja toob aktis välja vastavad tähelepanekud.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditi läbiviimiseks valiti riigihangete registri ja auditi eelselgituse käigus uuritud raamatupidamise andmete põhjal välja 10 aastatel 2015–2018 valminud ehitist. Tegemist ei olnud juhusliku, vaid auditi eesmärkidest tuleneva valikuga, kus eelistati ehitisi, mille lepingu täitmisel võis hankija eelselgituse käigus kogutud andmete pinnalt puutuda kokku takistustega (mis võisid, aga ei pruukinud tuleneda hankija enda tegevusest). Auditi käigus analüüsiti nende ehitiste hankelepingu täitmise käigus toimunut (hankeleping, kirjavahetus ehitajaga, ehituskoosolekute protokollid, ehitustööde täitedokumentatsioon), vajaduse korral vaadati läbi ka projekteerimise ja omanikujärelevalvega seotud dokumendid. Auditis ei seatud eesmärgiks anda ega ei antud hinnanguid hankemenetluse õiguspärasuse kohta.

Teise põhiküsimuse osas analüüsiti lisaks hankija sisemisi riigihankeid käsitlevaid kordasid ning sisekontrollisüsteemi ülesehitust. Samuti vaadati läbi hankija enda sisekontrolliüksuse poolt riigihangete korraldamise kohta tehtud tähelepanekud, juhul kui neid oli tehtud.

Lisaks tehti kõikide auditeeritutega intervjuu, kus lisaks üldistele küsimustele valdkonna probleemide ja korralduse kohta küsiti selgitusi ka dokumentide analüüsi käigus tuvastatu kohta.

Rahandusministeeriumile hinnangu andmiseks analüüsiti ministeeriumi 2017. aasta korralise järelevalve akte ja küsiti selgitusi ministeeriumi töökorralduse kohta.

Auditi lõpetamise aeg:

Audititoimingud lõpetati 2018. aasta augustis.

Auditi meeskond:

Auditi meeskonda kuulusid audiitorid Janne Kurg ja Alvar Nõuakas ning vanemaudiitor (projektijuht) Illar Tõnisson.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniüksusest
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.9/50098/15.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid ehituse ja ehitushangete valdkonnas

31.12.2014 – Kohalike omavalitsuste tegevus avalike hoonete ohutuse tagamisel

30.05.2008 – Ehitushangete korraldus valdades ja linnades

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa A. Auditi käigus tehtud intervjuud

Kuupäev	Intervjueeritu
25.10.2017	Eesti Ehitusettevõtjate Liit: Indrek Peterson (tegevdirektor), Helje Johansoo (õigusnõunik)
01.11.2017	Eesti Ehituskonsultatsiooniettevõtete Liit: Tiit Kerem (juhatuse aseesimees, Inseneribüroo Telora OÜ), Marika Utkin (juhatuse liige, Novarc Group AS), Kalle Karron (tegevjuht)
15.12.2017	Riigi Kinnisvara Aktsiaselts: Tõnis Rebbas (õigus- ja hankeosakonna juhataja), Agur Maandi (jurist), Margus Türkson (ehitusjuht), Priit Hõbejärv (ehituse projektijuht)
20.03.2018, 22.08.2018	Rahandusministeerium: Kristel Mesilane (riigihangete ja riigiabi osakonna juhataja), Estella Põllu (Riigihangete ja riigiabi osakonna juhataja asetäitja), Mihhail Antonov (riigihangete ja riigiabi osakonna jurist)
12.04.2018	KA Vaiko AS: Heiki Luts (juhataja, juhatuse liige), Mati Männisalu (Narva-Jõesuu linna aselinnapea, KA Vaiko ASi nõukogu esimees)
23.04.2018	AS Ida-Tallinna Keskhaigla: Katriin Alasoo (hankeosakonna juhataja)
25.04.2018	AS Ida-Tallinna Keskhaigla: Kalle Müts (haldusjuht), Enno Oinak (tehnilise osakonna juhataja)
03.05.2018	Võru Linnavalitsus: Raiko Palm (linnamajanduse osakonna juhataja), Esko Hillep (juriidilise osakonna juhataja), Kalmer Vislapuu (ehitusspetsialist)
16.05.2018	Saku Vallavalitsus: Virko Kolks (majandusteenistuse juht)
22.05.2018	Tallinna Kiirabi: Raul Adlas (peaarst), Silver Siim (logistikajuht), Andi Annijaani (haldusjuht)
06.06.2018	Rae Vallavalitsus: Mart Võrklaev (vallavanem), Madis Sarik (abivallavanem), Olga Lobjak (jurist)
15.06.2018	Pärnu Linnavalitsus: Kuno Erkmann (Paikuse osavallakeskuse juhataja); Eve Paas (riigihangete juhtivspetsialist); Väino Kaur (juhtivspetsialist – taristu- ja ehitusteenistuse juhataja)
21.06.2018	AS Tallinna Lennujaam: Tõnu Mühle (taristu arendusdirektor), Aavo Samberk (projektijuht), Ester Kodar (juriskonsult), Illimar Einaste (tehnohooldel talituse juhataja)
12.07.2018	Tallinna Tehnikaülikool: Igor Jakobson (kinnisvaraosakonna juhataja)
24.07.2018	Narva Linnavalitsus: Tatjana Lennuk (kommunaal- ja ehitusosakonna juhataja); Aleksandr Artemjev (ehituse vanemspetsialist); Julia Tuštšenko (jurist, korrakaitseteenistuse juht); Jelena Kaljadina (Kultuurimaja Rugodiv direktor)

Lisa B. Riigikontrolli hinnang auditeeritud hankijatele

Auditeeritud hankija	Hinnang 1. põhiküsimusele: kas hankelepingu täitmine on toimunud kooskõlas riigihangete seaduse üldpõhimõtetega?	Hinnang 2. põhiküsimusele: kas hankija on loonud sisekontrollisüsteemi, kus ametiisikute pädevus lepingute täitmisel on selgelt piiritletud?
AS Ida-Tallinna Keskhaigla	Ei, hanke läbipaistvus ja kontrollitavus ei ole tagatud, sh tellitud lisatööde puhul.	Ei, hankija ei olnud loonud sisekontrollisüsteemi, kus ametiisikute pädevus lepingute täitmisel oleks selge.
AS KA Vaiko	Jah.	Sisekontrollisüsteem olulises osas toimis, kuid ametiisikute pädevuse piiritlemisel esines üksikuid puudusi.
AS Tallinna Lennujaam	Ei, lepingu täitmise käigus muutus olulises osas hankelepingu ese.	Sisekontrollisüsteem olulises osas toimis, kuid vastutavate ametiisikute määramisel esines üksikuid puudusi.
Narva Linnavalitsuse Linnamajandusamet	Ei, hanke läbipaistvus ja kontrollitavus ei ole tagatud.	Ei, hankija ei olnud loonud sisekontrollisüsteemi, kus ametiisikute pädevus lepingute täitmisel oleks selge.
Pärnu Linnavalitsus	Ei, hanke läbipaistvus ja kontrollitavus ei ole tagatud. Lepingu täitmise käigus muutus olulises osas hankelepingu ese.	Jah.
Rae Vallavalitsus	Ei, hanke läbipaistvus ja kontrollitavus ei ole tagatud. Lepingu täitmise käigus muudeti lisatööde tellimisega hankelepingu eset.	Jah.
Saku Vallavalitsus	Jah.	Jah.
Tallinna Kiirabi	Ei, hanke läbipaistvus ja kontrollitavus ei ole tagatud.	Ei, hankija ei olnud riigihangete osas toimivat sisekontrollisüsteemi loonud.
Tallinna Tehnikaülikool	Ei, lepingu täitmise käigus muutus olulises osas hankelepingu ese.	Ei, hankija ei olnud riigihangete osas toimivat sisekontrollisüsteemi loonud. Praeguseks on ametiisikute pädevusi oluliselt täpsustatud.
Võru Linnavalitsus	Jah.	Jah.